Vergleichende Darstellung der Bundesorgane des Deutschen Reichs und der Schweiz.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Max Proebst
aus München.

ACAD. IURID. BAT. KIEL.

Approbiert am 28. Februar 1911.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1912.

231

Referent: Universitäts-Professor Dr. Rieker

Dem Andenken meines lieben Onkels,
des k. Staatsrats i. o. D. und Ministerialdirektors
Dr. Max von Proebst.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543506_0047

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 1

Darstellung und Vergleichung der einzelnen Bundesorgane des Deutschen Reichs und der Schweiz.

I. Die Organe der Gesetzgebung.

1. Der Gang der Gesetzgebung in beiden Ländern 9
2. Die Vertretungen der Gliedstaaten 14
   Der Bundesrat des Deutschen Reichs.
   Der Schweizer Ständerat.
3. Die Volksvertretungen: 36
   Der Deutsche Reichstag.
   Der Schweizer Nationalrat.
4. Volk und Kantone als Gesetzgebungsorgane der Eidgenossenschaft . 47

II. Die Organe der Verwaltung: 54
   Der Deutsche Kaiser.
   Der Schweizer Bundesrat.

III. Die Organe der Rechtsprechung 76
   1. Im Deutschen Reich.
   2. In der Schweiz.

Literaturverzeichnis.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs, mit Einleitung und Kommentar. 2. Aufl. Berlin 1902.

Blumer-Morel, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts. 2. Aufl. 1877 bis 1887.

Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts. Bd. 1. 1875.

Brie, Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886.

Brie, Der Bundesstaat. Leipzig 1874.

Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung. Bern 1905.

Dubs, Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft. 2. Aufl. Zürich 1878.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht. Freiburg 1883.

Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1869.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht. Bd. 2: Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. 1880.

Haenel, Deutsches Staatsrecht. Bd. 1. Leipzig 1892.

Jellinek, Recht des modernen Staats. Bd. 1: Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin. Zitiert 1. Aufl. 1905.

Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4. Aufl. 1901.

Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments. Graz 1901.

Meyer, Gg., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl., bearbeitet von Gerhard Anschütz. Zitiert 5. Aufl. 1899.

Orelli, Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts 1885.

Proebst, Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reichs. Preisschrift.

Proebst, Die Verfassung des Deutschen Reichs. Mit Anmerkungen. 3. Aufl. München 1905.

Reichel, Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege. Kommentar. Bern 1896.

Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. Leipzig 1893.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Leipzig 1876/77.

Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. Zürich 1867—1876.

Schollenberger, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Geschichte und System. Berlin 1902.

Schollenberger, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung. Berlin 1905.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. 2. 1886.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1897.

Veith, Der rechtliche Einfluß der Kantone auf die Bundesgewalt. Diss. Schaffhausen 1902.
Walther, Das Staatshaupt in den Republiken. Breslau 1907.

Abkürzungen.

RV. = Verfassung des Deutschen Reichs v. 16. 4. 1871.
BV. = Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft v. 29. 5. 1874.
OG. = Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege v. 22. 3. 1893.

Einleitung.

Überblickt man die Verfassungen der beiden europäischen Bundesstaaten, der Schweizer Eidgenossenschaft und des Deutschen Reiches, so treten sofort so tiefgreifende Unterschiede hervor, daß es auf den ersten Blick schwer fällt, zu glauben, daß beide Staatenverbindungen derselben species des zusammengesetzten Staates, dem Bundesstaat, angehören.

Und doch weisen beide Staatsgebilde alle wesentlichen Merkmale des Bundesstaats auf: Souveränität[1]) der Zentralgewalt, direkte Unterordnung der Staatsvölker unter die Zentralgewalt, Weiterexistenz der nichtsouveränen[2]) Gliedstaaten als Staaten, Einräumung eines verfassungsmäßigen Mitwirkungsrechts der Gliedstaaten an der Bildung des Gesamtstaatswillens.[3])

Innerhalb dieser Grenzen läßt der Begriff des Bundesstaates der Individualität der einzelnen staatlichen Gebilde noch einen weiten Spielraum und ermöglicht es, sich den verschiedensten historisch-politischen Zuständen anzupassen; denn „jede konkrete staatliche Bildung ist das Produkt historischer, sozialer und politischer Verhältnisse. Deshalb trägt jeder Staat neben dem allgemeinen in ihm zur Erscheinung kommenden Merkmale einen streng individuellen, nur ihm angehörigen Charakter. So auch jeder Bundesstaat in Beziehung auf seine Form, Gestaltung und Verteilung der Kompetenzen".[4])

Während nun die schweizer Verfassung in ihren Institutionen sich im großen und ganzen an ihr großes nordamerikanisches Vor-

---

[1]) Über den Begriff der Souveränität vgl. Laband a. a. O. S. 67 ff.; Jellinek, Recht des mod. Staates S. 431 ff.; Meyer S. 15 ff.

[2]) Souveränität ist kein wesentliches Erfordernis des Staates (vgl. die oben unter Anm. 1 angeführte Literatur); and. A. Burckhardt S. 13 ff. und Schollenberger, Komm. S. 97. Über die juristisch unrichtige Ausdrucksweise der schweiz. Bundesverfassung, welche in Art. 1 u. 3 von „souveränen" Kantonen spricht, vgl. Blumer-Morel Bd. 1 S. 214; Orelli S. 97 und Veith S. 35 ff.

[3]) vgl. Laband Bd. 1 S. 56 ff.; Rehm S. 86 f., 99; Haenel, Staatsrecht Bd. 1 S. 200, 243, 343; Brie, Theorie S. 86, 113; Blumer-Morel Bd. 1 S. 8, 13, 208, 218; jetzt auch Jellinek, System S. 281 ff., Recht des mod. Staates S. 509, 703 ff.; and. A. G. Meyer S. 40 f. und Burckhardt S. 24.

[4]) Jellinek, Staatenverbindungen S. 290.

bild anschließen konnte, wurde es der norddeutschen Bundes- bezw. deutschen Reichsverfassung infolge dieser großen Anpassungsfähigkeit und Dehnbarkeit des Bundesstaatsbegriffes ermöglicht, bei voller Annahme aller wesentlichen bundesstaatlichen Merkmale den geschichtlich gewordenen Zuständen[1]) und politischen Machtverhältnissen Deutschlands Rechnung zu tragen und sich so in scharfen Kontrast zu setzen zu der aus der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika abgeleiteten herkömmlichen Schablone des Bundesstaats.

Insbesondere sind es zwei Faktoren, welche dem Deutschen Reich im Vergleich mit der Schweiz und den übrigen Bundesstaaten, den australischen Bundesstaat mit eingeschlossen, ein so eigenartiges und abstechendes Gepräge verliehen:

Während alle übrigen bundesstaatlichen Gebilde auf republikanischer Grundlage basieren,[2]) setzt sich das Deutsche Reich allein aus in der Mehrzahl monarchischen Staaten zusammen. Zu dieser verschieden gestalteten Staatsform gesellt sich als weiteres unterschiedliches Hauptmoment die übermächtige Stellung eines deutschen Einzelstaates gegenüber den übrigen deutschen Gliedstaaten, die in der Schweiz und den anderen Bundesstaaten keinerlei Gegenstück findet; in diesen ruht vielmehr der Bundesstaat auf gleichartigen und daher auch gleichmäßig zu berücksichtigenden Staaten. Das Übergewicht der Großmacht Preußen, welche zur Zeit der Gründung des Norddeutschen Bundes nach eben siegreich beendetem Krieg gegen Österreich fast die fünffache Einwohnerzahl der übrigen 21 dem Norddeutschen Bunde beitretenden deutschen Staaten aufzuweisen hatte, mußte notwendigerweise auch innerhalb des Bundes zum Ausdruck kommen und zur staatsrechtlichen Anerkennung ihrer hegemonischen Stellung führen.

Diese beiden Faktoren sind ihrer Natur nach innerhalb des Verfassungsbaues wieder von Bedeutung für die Organisation der Bundesgewalt, das ist für die Verteilung der verschiedenen Staatsfunktionen auf verschiedene Organe nach verfassungsmäßig und gesetzlich bestimmten Kompetenzen, und so ist es gerade diese Organisation, auf welcher in erster Linie die Eigenartigkeit des Deutschen Reichs und seine Verschiedenheit gegenüber dem andern europäischen Bundesstaat, der Schweizer Eidgenossenschaft, beruht.

---

[1]) Die Verfassung sollte sich, wie Bismarck bei der Eröffnung des Reichstages am 23. 2. 1867 betonte, „an gewohnte frühere Verhältnisse" anschließen.

[2]) Auch im australischen Bundesstaat ist zwar nicht die Rechtsform, wohl aber der tatsächliche Charakter der Gliedstaaten ein demokratisch-republikanischer; die Gouverneure in den Gliedstaaten als Kolonien Englands haben in Wirklichkeit nur eine dekorative Wirkung.

Ausgehend von der Grundtatsache alles staatlichen Lebens, daß der Staat eine Einheit ist, ergibt sich als notwendige Folgerung die Lehre von der Einheit und Unteilbarkeit der Staatsgewalt,[1]) die Erkenntnis, daß in der Mannigfaltigkeit der staatlichen Funktionen, in der Fülle der Staatstätigkeiten doch überall nur ein einziges Subjekt der Staatsgewalt, der Staat selbst, vorhanden ist; so ist auch im Bundesstaate vermöge dessen rechtlicher Erfassung als Staat Subjekt der ganzen unteilbaren Bundesgewalt der Bund als „selbständige ideale Persönlichkeit".[2]) Gilt demnach die von Montesquieu aufgestellte und durchgebildete Lehre von der Gewaltenteilung, von der Spaltung der Staatsgewalt als von der neueren Staatsrechtslehre abgelehnt, so wurde doch aus jener Lehre die Theorie von der Dreiteilung der staatlichen Funktionen übernommen, eine Scheidung der gesamten Staatstätigkeit nach denjenigen großen Gesichtspunkten, unter die sich alle so verschiedengearteten Äußerungen des einheitlichen staatlichen Willens subsumieren lassen, nach denjenigen Richtungen, in denen das gesamte staatliche Leben sich bewegt: eine Scheidung nach den materiellen Funktionen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung.[3])

Das Wesen der Gesetzgebung besteht — ich führe hier die Definition Labands an — in der verbindlichen Anordnung einer Rechtsregel, also in der Aufstellung eines abstrakten Rechtssatzes. Staatsverwaltung ist das staatliche Handeln, das „Tun und Lassen" des Staates als einer handlungsfähigen Person, und begreift auch denjenigen Teil der Rechtspflege in sich, der nicht „Rechtsprechung" ist, insbesondere also die prozeßleitenden und vollstreckenden Funktionen. Rechtsprechung ist die verbindliche Feststellung eines konkreten Rechtsverhältnisses, die Anerkennung, Versagung oder Fixierung eines Rechtsanspruchs.

Zur Ausübung dieser Funktionen aber bedarf der Staat Organe; nur in seinen Organen wird er willens- und handlungsfähig.[4]) Indem der individuelle Wille von den in der Rechtsordnung des Staates bestimmten Personen und unter den darin festgesetzten Bedingungen gebildet wird, wird der menschliche Wille zum staatlichen,[5]) wird das menschliche Individuum zum Staatsorgan. Unter Staatsorgan verstehen wir demnach alle jene Einzelpersonen, kollegialisch organisierte Mehrheiten von Personen

[1]) s. Laband Bd. 1 S. 250; Schulze S. 23.
[2]) Laband Bd. 1 S. 90.
[3]) So Laband Bd. 2 S. 163 ff.; Jellinek, Recht des mod. Staates S. 559; ähnlich Haenel, Studien S. 185 f.; G. Meyer S. 20 f.
[4]) vgl. Rieker S. 47; Jellinek, Staatenverbindungen S. 24.
[5]) Jellinek, Recht des mod. Staates S. 381, System S. 129.

oder juristische Personen,[1]) deren Wille berufen ist, innerhalb der gesetzlichen Kompetenzen unmittelbar staatlichen Willen zu erzeugen, an dem Prozeß der Bildung oder Vollziehung staatlichen Willens teilzunehmen.[2]) Je zahlreicher und mannigfaltiger die vom Staate zu lösenden Aufgaben sind, desto zahlreicher und mannigfaltiger werden auch die hierfür zu verwendenden Organe sein. Die Einheitlichkeit und Planmäßigkeit des staatlichen Wollens und Handelns in dieser Vielheit von Organen zu wahren, von denen jedes für sich innerhalb seiner Zuständigkeit den Staat selbst darstellt, ist eine Hauptaufgabe jeder staatlichen Organisation und führt zu einer Gliederung der einzelnen Organe im Verhältnis der Über-, Neben- und Unterordnung[3]) und zu einer Regelung ihres Zusammenwirkens. Diese Gliederung des ganzen staatlichen Organismus kompliziert sich im Bundesstaat und wird noch weiter im deutschen Bundesstaate erschwert durch die Vormachtstellung Preußens.

Entsprechend der Scheidung der gesamten Staatstätigkeit nach den drei großen Richtungen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sind die ihrem innern Wesen nach verschiedenen Staatsfunktionen soviel als möglich auch besonderen Organen bezw. Organgruppen zugewiesen: Der Scheidung der Funktionen entspricht die Arbeitsteilung der Organe.[4]) Wenn nun auch die praktische Natur des Staates eine absolute Trennung der materiellen Staatsfunktionen nach Organen vielfach undurchführbar macht,[5]) wenn demgemäß die mit den Funktionen der Gesetzgebung betrauten Organe ihrem materiellen Gehalte nach auch Funktionen der Verwaltung und Rechtsprechung, umgekehrt die Organe der Verwaltung Funktionen ausüben, die begrifflich der Gesetzgebung und Rechtsprechung anheimfallen, und die Gerichte in gewissem Umfange auch Verwaltungsakte vornehmen,[6]) so ist doch wenigstens die große Masse von Objekten einer bestimmten Funktion bestimmten Organen bezw. Organgruppen in dem Maße zugewiesen, daß die Ausübung dieses staatlichen Tätigkeitszweiges wenn nicht die ausschließliche, so doch die vorwiegende Betätigung der betreffenden Organe bildet. Mit dieser Einschränkung können auch im Deutschen Reich und in der Schweizer Eidgenossenschaft je nach der vorwiegenden Zuweisung bestimmter Funktionen Organe

---

[1]) Jellinek, Recht des mod. Staates S. 705 f., 708.
[2]) Jellinek, über Staatsfragmente, in der Festgabe S. 275.
[3]) Haenel, Studien Bd. 2 S. 222 bezeichnet das als Hierarchie der Organe.
[4]) Jellinek, Recht des mod. Staates S. 561.
[5]) Jellinek, Recht des mod. Staates S. 563.
[6]) Jellinek, Recht des mod. Staates S. 562.

der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung unterschieden werden.

Wenn nun auch im Anschluß an Jellineks Definition des Begriffs „Staatsorgan“ [1]) als Bundesorgan in allgemeiner, weiter Fassung jede Person oder Personenmehrheit anzusehen ist, deren Wille kraft Rechtssatzes an der Bildung des Gesamtstaatswillens beteiligt ist, so möchte ich zum Gegenstand einer vergleichenden Darstellung nur diejenigen Bundesorgane machen, welche auf den drei großen Gebieten der Staatstätigkeit im Deutschen Reich und in der Schweiz jeweilig mit der obersten Ausübung der Staatsgewalt [2]) betraut sind. Meine Darlegungen werden sich somit im allgemeinen auf die sogen. unmittelbaren,[3]) auf die konstitutionellen [4]) oder Hauptorgane [5]) beschränken unter Ausschluß derjenigen, welche lediglich als Kreationsorgane [6]) unmittelbarer Organe für den Gesamtstaat tätig werden. Nicht berücksichtigt werden im Rahmen dieser Darstellung die „mittelbaren“ Organe, deren Organschaft auf einem öffentlichrechtlichen Auftrag, den sie von einem unmittelbaren Organ empfangen haben, beruht und welche stets im Gegensatz zu den unmittelbaren Organen der Befehlsgewalt eines andern Organs unterstellt sind.[7]) Wenn ich von diesen mittelbaren Organen den deutschen

---

[1]) s. oben S. 3.

[2]) Diese oberste Ausübung der Staatsgewalt innerhalb der verschiedenen Funktionskategorien braucht aber nicht notwendig einem, sondern kann auch mehreren Organen in ihrem verfassungsmäßigen Zusammenwirken zustehen, wie dies namentlich auf dem Gebiet der Gesetzgebung häufig der Fall ist.

[3]) Jellinek, Recht des mod. Staates S. 498: „Wie immer sie auch bestellt werden, es ist niemand da, dem sie kraft ihrer Organqualität verpflichtet sind, als unmittelbar dem Staat selbst.

[4]) Haenel, Studien Bd. 2 S. 147: „Diejenigen Organe, welche in Rücksicht auf die einem jeden eigentümlichen Funktionen nebengeordnete und darum oberste Organe des Staates sind, welche ihre Rechtssphäre nicht von einem andern Organ, sondern unmittelbar aus der Verfassung ableiten“.

[5]) Eine gleiche Gruppierung der Organe erzielt Haenel, Staatsrecht S. 92, indem er unterscheidet zwischen Hauptorganen = „denjenigen, die an oberster Stelle durch Rechte der höchsten Leitung und der ausschlaggebenden Entscheidung die Einheitlichkeit und Planmäßigkeit der Aktion unter den Organen bewerkstelligen und sichern“, und Hilfs-, Neben- oder Unterorganen = Behörden, d. h. allen den Organen des Staates, „die Haupt- oder konstitutionelle Organe des Staates nicht sind“ (s. Haenel, Studien S. 151).

[6]) Jellinek, Recht des mod. Staates S. 381: „Auch das Wählen staatlicher Organe ist Tätigkeit für den Staat, also Organhandlung“. Es scheidet demnach aus unserer Betrachtung aus die Aktivbürgerschaft des Deutschen Reichs, nicht aber auch der Schweiz, da hier die Aktivbürgerschaft noch anderweitig an der Willensbildung des Bundes mitzuwirken berufen ist.

[7]) Jellinek, Recht des mod. Staates S. 509: „Mittelbare Staatsorgane sind solche, deren Organstellung nicht unmittelbar auf der Verfassung, sondern auf einem individuell an sie gerichteten Auftrag beruht. Sie sind stets einem unmittelbaren Organ direkt oder indirekt untergeordnet und verantwortlich“.

Reichskanzler und zur Gegenüberstellung den eidgenössischen Bundeskanzler und seine Kanzlei in die Darstellung der unmittelbaren Organe einfüge, so findet dies seine Berechtigung in der untrennbaren Verbindung, in die der Reichskanzler rechtlich mit dem Kaiser dadurch gesetzt ist, daß alle kaiserlichen Regierungshandlungen zu ihrer Gültigkeit seiner verantwortlichen Mitwirkung bedürfen.

Wie man nun im Vergleiche der verschiedenen Funktionen untereinander eine souveräne Funktion des Staates unterscheidet und dieses Attribut wegen ihres leitenden Einflusses auf die Verwaltung und Rechtsprechung der Gesetzgebung und innerhalb dieser wieder der Verfassungsgesetzgebung zuerkennt,[1]) so bezeichnet man auch das mit jener souveränen Funktion betraute und hierdurch vor den übrigen unmittelbaren sich hervorhebende Organ als das souveräne Organ. Die Frage, welchem Organ jeweilig diese Stellung zukommt, beantwortet sich je nach der Staatsform verschieden: In der Monarchie nehmen die Monarchen, in der Demokratie das Volk bezw. die Aktivbürgerschaften diese Stellung ein.

Nicht ganz so einfach gestaltet sich ihre Beantwortung für die zusammengesetzten Staaten: Im Deutschen Reich sind Mitglieder des Bundes die Staaten;[2]) diese Mitglieder sind an der Reichsgewalt ebenso mitbeteiligt, wie es in der Demokratie die vollberechtigten Staatsbürger an der Staatsgewalt sind.[3]) Insofern nun in den monarchischen Einzelstaaten die Landesherren die sogen. Inhaber oder Träger der Staatsgewalt, d. h. diejenigen, in welchen nach Anschauung der betreffenden Verfassung der Staat sich verkörpert,[4]) in den freien Städten aber die Senate die zur Ausübung der Rechte der Bürgerschaften berufenen Organe sind, werden nach dem herrschenden Ausdruck als Inhaber der Reichssouveränität kraft ihrer Repräsentativgewalt die deutschen Fürsten und die Senate der freien Städte in ihrer Gesamtheit bezeichnet;[5]) das Deutsche Reich ist keine Monarchie im staatsrechtlichen Sinn, der Deutsche Kaiser ist nicht der Souverän, sondern ein wenn auch in weitem Maße bevorrechtigter Mitsouverän des Reichs: „Die Souveränität ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen".[6]) Die Vertretung der verbündeten Regierungen im Or-

[1]) Haenel, Staatsrecht S. 92f., Studien Bd. 2 S. 148.

[2]) RV. Art. 6.

[3]) Laband Bd. 1 S. 96.

[4]) s. Meyer, D. Staatsrecht S. 13; vgl. auch Rehm S. 178 und Laband Bd. 1 S. 90.

[5]) Laband Bd. 1 S. 92; Meyer S. 368.

[6]) Fürst Bismarck (Reichstagsrede v. 19 4. 1878, Stenogr. Ber. d. D. RT. 1. Sitz.-Per. 1871 S. 299): „Ich glaube, daß der Bundesrat eine große Zukunft hat, indem er zum ersten Male den Versuch macht der monarchischen Spitze, ohne

ganismus des Reichs, das souveräne Organ, ist der Bundesrat als „Repräsentant der eigentlichen Souveränität", wie Fürst Bismarck am 27. 3. 1879 formulierte.

Auf anderem Boden steht das souveräne Organ in den republikanischen Bundesstaaten: Die Schweizer Eidgenossenschaft als Demokratie — und zwar ihrer näheren Einrichtung nach als Repräsentativdemokratie mit unmittelbar demokratischen Institutionen — ist aufgebaut auf der Idee der Volkssouveränität. Wenn als Grundlagen der Eidgenossenschaft entsprechend ihrem bundesstaatlichen Charakter zum Gesamtstaatsvolk die Kantone hinzutreten, so sind doch auch in diesen wiederum „Träger der Staatsgewalt" die Kantonsvölker. Die Souveränität im Bunde ruht demnach beim schweizerischen Volke in seiner Gesamtheit und in seiner kantonalen Gliederung.[1]) Ausgeübt wird die oberste Gewalt im Bunde durch die Bundesversammlung, aber unter Vorbehalt der Rechte des Volks und der Kantone.[2]) Von diesem Vorbehalte wird gerade die wichtigste und für das ganze staatliche Leben bedeutsamste Tätigkeit des Staates, von der alle andere Tätigkeit abhängt, die Verfassungsgesetzgebung ergriffen. Als souveränes Organ stellt sich mit Rücksicht auf diese entscheidenden Befugnisse der Repräsentant des Trägers der Souveränität, die Aktivbürgerschaft in ihrer Einheit wie in ihrer kantonalen Zusammenfassung[3]) dar.

Mit diesem Eingehen auf konkrete Verhältnisse des Deutschen Reichs und der Schweiz habe ich mich bereits auf das Gebiet begeben, welches den Hauptinhalt der vorliegenden Abhandlung bilden soll: Eine vergleichende Darstellung der Bundesorgane der beiden Staaten.[4]) Es soll dabei nicht meine Aufgabe sein, eine erschöpfende Darstellung der einzelnen Organe zu bringen, wie sie wenigstens für das Deutsche Reich eine ganze Reihe von Lehrbüchern aufweist; ich werde vielmehr meine Darstellung auf die Hervorhebung und Betonung der wichtigeren Gesichtspunkte und Befugnisse beschränken unter vergleichender Gegenüberstellung der korrespondierenden Institutionen in den beiden Ländern.

---

die Wohltaten der monarchischen Gewalt — oder der hergebrachten republikanischen Obrigkeit — dem Einzelstaat zu nehmen, und in seiner höchsten Spitze als föderatives Kollegium sich einigt, um die Souveränität des gesamten Reiches zu üben; denn die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen".

[1]) Brie, Staatenverbindungen S. 126.

[2]) Schweiz. BV. Art. 71.

[3]) Das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton gilt als Standesstimme desselben (BV. Art. 123 Abs 3).

[4]) In der oben S. 5 umschriebenen Begrenzung.

Der Einteilung nach dem Gesichtspunkt der überwiegenden Zuweisung dem Wesen nach gleichartiger Staatsfunktionen folgend, stehen den vorzugsweise gesetzgebenden Organen des Deutschen Reichs, dem Bundesrat und Reichstag, in der Schweizer Eidgenossenschaft die beiden „Abteilungen" der Bundesversammlung, Nationalrat und Ständerat, sowie ausschließlich als Gesetzgebungsorgane Volk und Kantone gegenüber. Vorwiegend Organe der Staatsverwaltung sind der Deutsche Kaiser und der Schweizer Bundesrat; im Anschluß hieran soll die Stellung des Reichskanzlers wegen seiner verfassungsmäßigen Verbindung mit dem Kaiser unter Gegenüberstellung des eidgenössischen Kanzlers einer kurzen Betrachtung unterzogen werden. Für den obersten Gerichtshof in der Schweiz, das Bundesgericht, findet sich im Deutschen Reich kein in ähnlicher Weise alle Zweige der Rechtsprechung umfassendes Gegenstück. Hier ist vielmehr, abgesehen von der Zuweisung einiger richterlicher Funktionen an die gesetzgebenden Organe, die oberste Rechtsprechung des Reichs auf ihren verschiedenen Gebieten und teilweise auch innerhalb dieser wieder verschiedenen Organen zugeteilt.

Da aber eine absolute Trennung der Staatsfunktionen nach Organen weder im Deutschen Reich noch in der Schweiz konsequent durchgeführt ist, ergibt sich, um den Zusammenhang in der Darstellung der einzelnen Organe nicht zu zerreißen, die Notwendigkeit, in die Besprechung der dem jeweiligen Organ eigentümlichen Zuständigkeiten auch diejenigen Funktionen einzubeziehen, welche ihm aus einer andern Kategorie der Staatstätigkeit zugewiesen sind.

Darstellung und Vergleichung der einzelnen Bundesorgane des Deutschen Reichs und der Schweiz.

I. Die Organe der Gesetzgebung.

1. Der Gang der Gesetzgebung in beiden Ländern.

Bevor ich in die Darstellung der Gesetzgebungsorgane im einzelnen eintrete, erscheint es mir notwendig und von Interesse, den Gang der Gesetzgebung (im formellen Sinn) und die Verteilung der verschiedenen Gesetzgebungsfunktionen auf die beteiligten Organe in den beiden Ländern zu überblicken.

„Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse[1]) beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend." Dieser Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 der deutschen Reichsverfassung entspricht jedoch den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen nur, soweit es sich um die Feststellung des Gesetzesinhalts, um den Gesetzesentwurf handelt, und führt durch seinen zweiten Satz gerade bezüglich desjenigen Vorganges in der Gesetzgebung, welcher staatsrechtlich allein von Bedeutung ist, bezüglich der Ausstattung des Entwurfs mit verbindlicher Kraft,[2]) zu falschen Folgerungen. Denn wenn auch die Zustimmung des Reichstags zu den Gesetzentwürfen des Bundesrats oder ihre Abänderung das Einverständnis mit der Erhebung des Entwurfs zum Gesetz in sich schließt,[3]) so liegt doch die endgültige Entscheidung darüber, ob der Entwurf Gesetz werden soll, der Sanktionsbefehl selbst, ausschließlich in den Händen des Bundesrats. Es entspricht dies seiner Stellung als „Repräsentant

[1]) Ausnahmen: RV. Art. 5 Abs. 2 und Art. 78.

[2]) Formell wird der Gesetzesbefehl zwar vom Kaiser erteilt, aber auf Grund eines vorausgegangenen Sanktionsbeschlusses des Bundesrats, welcher selbst niemals formell Befehle erläßt.

[3]) vgl. über die sogen. Laband-Jellinekſche Theorie Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments S. 110.

der eigentlichen Souveränität" und ist ausdrücklich in der Reichsverfassung an anderer Stelle anerkannt.[1])

Zum gültigen Zustandekommen eines Gesetzes gehören neben der Feststellung des Gesetzesinhalts und der Sanktion als weitere Voraussetzungen die Promulgation und Publikation. Promulgation ist die solenne und authentische Erklärung des staatlichen Gesetzgebungswillens[2]) und begreift in sich die Ausfertigung, d. h. die authentische Beglaubigung des verfassungsmäßigen Zustandekommens der Gesetze und Herstellung des Gesetzesoriginals,[3]) und den Verkündigungsbefehl,[4]) im Gegensatz zur Ausführung dieses Befehls, der Publikation im eigentlichen Sinn.

Im Deutschen Reich obliegen Ausfertigung und Verkündigungsbefehl[5]) dem Kaiser, die eigentliche Verkündigung dagegen dem Reichskanzler.[6]) Es nehmen also neben Bundesrat und Reichstag noch weitere Organe an der Gesetzgebung teil. Doch beschränkt sich deren Mitwirkung auf die Erfüllung der formellen Gesetzeserfordernisse und beginnt erst, wenn die materiellen Voraussetzungen für die Gesetzesentstehung bereits geschaffen sind, gewährt ihnen also keinerlei Einflußnahme auf den Gesetzesinhalt und auf die Sanktionierung desselben. Ausfertigung und Verkündigung sind nicht rechtlich freie und ungebundene Akte wie die materiellen Gesetzgebungsfunktionen, sondern bilden die notwendige Folge des verfassungsmäßig beschlossenen Gesetzes.

Die verschiedenen Gesetzgebungsakte treten nun nicht überall und in allen Staatsformen gleich ausgeprägt und deutlich in Erscheinung, wie es bei der Gesetzgebung des Deutschen Reichs der Fall ist. Sowohl der Monarch in der absoluten Monarchie wie die souveräne Volksversammlung in der reinen Demokratie beschließen die Rechtsregel und befehlen zugleich ihre Geltung; beide Gesetzgebungsvorgänge werden hier durch einen Akt des Gesetzgebers erledigt.

Ähnlich sind die Verhältnisse in der Schweizer Eidgenossenschaft beschaffen. Für Bundesgesetze und Bundes-

---

[1]) RV. Art. 7 Ziff. 1: „Der Bundesrat beschließt über die vom Reichstage gefaßten Beschlüsse".

[2]) Laband Bd. 2 S. 19.

[3]) Die Datierung der Reichsgesetze erfolgt daher auch nicht vom Tage des Sanktionsbeschlusses, sondern von dem Tage, an welchem das Gesetz erst körperliche Existenz erlangt, das ist vom Tage der Ausfertigung.

[4]) Der Verkündigungsbefehl steht mit der Ausfertigung in so engem und notwendigem Zusammenhang, daß er nicht ausdrücklich erteilt zu werden braucht, die Ausfertigung vielmehr in der Regel den Befehl zur Verkündigung bereits in sich schließt.

[5]) RV. Art. 17: „Verkündigung" bedeutet hier nicht die öffentliche Bekanntmachung, sondern den Verkündigungsbefehl.

[6]) Die Ausführung des Verkündigungsbefehls ist in RV. Art. 2 geregelt.

beschlüsse ist die Zustimmung beider Räte[1]) erforderlich (BV. Art. 89 Abs. 1), welche nach absoluter Mehrheit der Stimmenden entscheiden (BV. Art. 88). Der Anteil des Nationalrats und Ständerats an der Bundesgesetzgebung ist ein durchaus gleichartiger. Nicht nur die Aufstellung der Rechtsregel, sondern auch die Sanktion wird durch das gleichmäßige Zusammenwirken beider Organe betätigt, deren Übereinstimmung über den Gesetzesinhalt gleichzeitig auch den Gesetzesbefehl in sich schließt.

Doch kompliziert sich dieser Weg der Bundesgesetzgebung durch die teilweise Einfügung rein demokratischer Einrichtungen in die Repräsentativverfassung, vor allem des Referendums, d. i. „derjenigen staatsrechtlichen Einrichtung, kraft welcher das Volk, d. h. die Gesamtheit der stimmberechtigten Bürger, über die Beschlüsse der gesetzgebenden Behörden abstimmt, sei es von Rechts wegen (obligatorisch), sei es auf Begehren einer Anzahl Bürger oder einer Behörde (fakultativ)".[2]) Zwar zeitigt das fakultative „Bundesgesetzesreferendum"[3]) keinerlei Änderung hinsichtlich der gesetzgebenden Funktionen von Nationalrat und Ständerat,[4]) beläßt insbesondere die Sanktion in den Händen dieser Organe und gibt dem Volk nur das Recht, auf Anrufung innerhalb einer bestimmten Frist event. zu verhindern, daß das Gesetz in Kraft trete.[5]) Der Gesetzesbefehl wird also in allen Fällen der einfachen Bundesgesetzgebung von der Bundesversammlung erteilt, wenn auch mit dem Vorbehalt, daß dem Volk noch ein besonderes Einspruchsrecht[6]) in der Form des fakultativen Referendums zuerkannt ist.

Anders dagegen bei der Verfassungsgesetzgebung, welcher in der eidgenössischen Verfassung unter „Revision der Bundesverfassung" ein besonderer Abschnitt gewidmet ist. Das obligatorische „Verfassungsreferendum" (BV. Art. 123 Abs. 1) bedeutet nicht nur eine Erschwerung der Bundesgesetzgebung, sondern bringt hinsichtlich des bedeutsamsten Vorganges bei der Gesetzgebung eine Verschiebung in der Zuständigkeit der Gesetzgebungsfaktoren mit sich. Nationalrat und Ständerat bleiben hier auf die vorbereitende Tätigkeit, auf die Beratung und Feststellung des Gesetzesinhalts beschränkt; eigentlicher Gesetzgeber ist das Volk selbst bezw. Volk

---

[1]) Der beiden Abteilungen der Bundesversammlung, des Nationalrats und Ständerats.

[2]) Burckhardt S. 769.

[3]) Abgekürzte Bezeichnung für das Bundesgesetzes- und Bundesbeschlussesreferendum (Art. 89 Abs. 2 BV.)

[4]) vgl Scholl, Komm. S. 519 ff.

[5]) Wie auch richtigerweise die Bundesgesetze nicht vom Tage des Ablaufs der Einspruchsfrist oder der Volksabstimmung, sondern vom Tage der Annahme in den beiden Räten datiert werden.

[6]) Blumer Bd. 3 S. 61.

und Kanton; erst ihre Zustimmung erteilt den Beschlüssen von Nationalrat und Ständerat die Sanktion.[1])

Abgesehen von dieser ausschlaggebenden Entscheidungsgewalt ist dem Volke auch eine positive Mitwirkung an der Feststellung des Gesetzesinhalts zugestanden, indem Art. 121 die Initiative zur Partialrevision nicht nur — wie bei der Totalrevision — in der Form einer allgemeinen Anregung, sondern auch in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zuläßt.[2])

Auf die weitere eigenartige Gestaltung der Verfassungsrevision, insbesondere auf die Vorabstimmung (BV. Art. 120 u. 121 Abs. 5) wird später zurückzukommen sein. Hier sollte nur darauf hingewiesen werden, daß an der Erfüllung der materiellen Voraussetzungen der Verfassungsrevision in der Schweiz neben den regelmäßigen Organen der Bundesgesetzgebung noch weitere Organe, Volk und Kanton, beteiligt sind — im Gegensatz zur Verfassungsgesetzgebung im Deutschen Reich, welche sich lediglich durch die Vorschrift eines erschwerten Abstimmungsmodus innerhalb des Bundesrats von der normalen Gesetzgebung abhebt —.

Während nun die Erledigung der materiellen und der rein formellen Gesetzeserfordernisse nach deutschem Reichsstaatsrecht getrennten Organen zugewiesen ist, obliegt nach Schweizer Bundesrecht zwar die Publikation dem vorwiegend verwaltenden Organ, dem Bundesrat, die Promulgation[3]) dagegen fällt sowohl bei der einfachen wie bei der Verfassungsgesetzgebung noch in die Tätigkeit der Bundesversammlung. Diese Unterscheidung ist von Bedeutung hinsichtlich der Gestaltung des einen Vorgangs der Promulgation, der Ausfertigung: In den Fällen, in welchen Nationalrat und Ständerat selbst den Gesetzesbefehl erteilen, fällt die Ausfertigung mit der Sanktion zusammen; wie ein Monarch durch Unterzeichnung des Gesetzesoriginals ein Gesetz zugleich sanktioniert und beurkundet,[4]) so stellt auch die Ausfertigung der Sanktionsbeschlüsse beider Räte in gleichlautenden oder in ein und derselben Urkunde durch die Präsidenten und Protokollführer dieser Körperschaften gleichzeitig die Ausfertigung des Gesetzes selbst dar. Im Fall des obligatorischen Referendums hingegen, wobei die Bundesversammlung auf die Festsetzung des Gesetzesinhalts beschränkt ist, stellt die Ausfertigung der Beschlüsse des Nationalrats und Ständerats lediglich den Wortlaut, wie er von

---

[1]) vgl. Schollenberger, System S. 248, Komm. S. 519.

[2]) Die Ausarbeitung der Totalrevision ist ausschließlich Sache der Bundesversammlung (Art. 119).

[3]) vgl. Laband Bd. 2 S. 45 Anm. 1.

[4]) vgl. Laband Bd. 2 S. 45 Anm. 1.

diesen Versammlungen beschlossen worden ist, urkundlich fest.[1]) Die Gesetzesausfertigung wird hier nach der Annahme des Entwurfs durch das Volk mittels eines gesonderten Beschlusses[2]) der Bundesversammlung vollzogen, worin das Ergebnis der Volksabstimmung festgelegt und das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes beurkundet wird.

Das weitere Moment der Promulgation, der Befehl zur Verkündigung, liegt in der Mitteilung einer von den Präsidenten und Protollführern der beiden Räte unter Angabe des Datums der Zustimmung der letzteren unterzeichneten und mit dem Siegel der Eidgenossenschaft versehenen Originalausfertigung bezw. des „Erwahrungsbeschlusses“[3]) seitens der Bundesversammlung an den Bundesrat zwecks Bekanntmachung und Vollziehung.[4])

Die Publikation endlich fällt mit der Zuweisung an den Bundesrat wie im Deutschen Reich in die Kompetenz eines Organs, dessen Zuständigkeit, wie schon oben erwähnt, zum überwiegenden Teil auf dem Gebiet der Verwaltung sich bewegt. Sie wird vollzogen bei Verfassungsänderungen durch Aufnahme des Ausfertigungsbeschlusses[5]) und des revidierten Verfassungstextes in die amtliche Gesetzessammlung, d. i. das Bundesgesetzblatt, bei einfachen Bundesgesetzen dagegen entsprechend der Qualifizierung des fakultativen Referendums lediglich als Einspruchsrecht gegen ein bereits sanktioniertes Gesetz schon durch Veröffentlichung im Bundesblatt[6]) und durch Zustellung an die Kantonsregierungen zur weiteren Bekanntmachung.

Nach diesen allgemeinen Ausführungen über den Anteil der Bundesorgane an der Gesetzgebung des Deutschen Reichs und der Schweiz sollen nunmehr im folgenden die vorwiegend gesetzgebenden Organe beider Staaten im einzelnen einer näheren Betrachtung und Gegenüberstellung unterzogen werden.

---

[1]) Ebenso wie im Deutschen Reich die Ausfertigung der Beschlüsse des Reichstags und Bundesrats durch den Reichstagspräsidenten bezw. den Reichskanzler lediglich auf den Wortlaut der Gesetze sich bezieht und mit der Gesetzesausfertigung selbst nichts zu tun hat. Vgl. Laband Bd. 2 S. 44.

[2]) s. Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrat, Ständerat und Bundesrat sowie über die Form der Erlassung und Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen v. 9. 10. 1902.

[3]) Bundesbeschluß betr. die Erwahrung der Abstimmung über die am ... vorgelegte revidierte Bundesverfassung.

[4]) vgl. Schollenberger S. 247; Blumer-Morel Bd. 3 S. 74.

[5]) Dieser ist außerdem den Kantonsregierungen zur angemessenen Veröffentlichung durch Anschlag mitzuteilen.

[6]) Schollenberger, System S. 247.

2. Die Vertretungen der Gliedstaaten.

Der Bundesrat des Deutschen Reichs. — Der Schweizer Ständerat.

Wenn ich zwei ihrem Wesen nach so vollkommen verschiedengeartete Körperschaften wie den Deutschen Bundesrat und den Schweizer Ständerat in Parallele stelle, so geschieht dies deshalb, weil beide das föderative Element in der Organisation der Bundesgewalt zum Ausdruck bringen und trotz ihrer Wesensverschiedenheit in Wirklichkeit ihrem Staat vielfach ähnliche Dienste leisten.

Es wurde bereits in der Einleitung[1]) darauf hingewiesen, daß zwar eine Beteiligung der Gliedstaaten an der Bundesgewalt begrifflich notwendig, das Maß derselben jedoch in den verschiedenen Bundesstaaten, wie die ganze Organisation, beeinflußt ist von den jeweiligen historisch-politischen Zuständen. Und so findet, ebenso wie ein aus Monarchien zusammengesetzter Bundesstaat ohne Vorgang in der Geschichte ist, auch die deutsche Institution des Bundesrats unter den Einrichtungen der anderen bundesstaatlichen Gebilde keinerlei Analogie[2]) und läßt nur von seiner historischen Abkunft aus seine Einfügung in eine bundesstaatliche Organisation erklären und rechtfertigen: Der Bundesrat ist eine Fortbildung des alten Bundestags der deutschen Staaten in Frankfurt a. M. bezw. des Kollegiums von instruierten Kommissaren der deutschen Regierungen, welche auf Vereinbarung im Augustbündnis 1866 im darauffolgenden Winter zur Beratung des Verfassungsentwurfs für den Norddeutschen Bund in Berlin zusammentraten.[3]) Diesen Typus eines völkerrechtlichen Gesandtenkongresses hat die Vertretung der deutschen Regierungen auch als „Bundesrat", wenngleich unter bedeutsamen Konzessionen an die staatliche Natur des Bundesstaates, so unter Ersetzung des Einstimmigkeitserfordernisses bei Abstimmungen durch das Majoritätsprinzip, im großen und ganzen beibehalten.

Mit der Schaffung des Bundesstaates jedoch hat die Delegiertenversammlung der bis dahin nur völkerrechtlich verbündeten Regierungen als notwendige Folge gleichzeitig die Stellung eines Organs des Bundesstaates erlangt. So vereinigt der Bundesrat eine Doppelnatur[4]) in sich. Teils kommen in ihm in Reminiszenz an seine historische Abkunft von einer völkerrechtlichen Institution

---

[1]) s. oben S. 1.

[2]) vgl. v. Rönne Bd. 1 S. 196.

[3]) Laband Bd. 1 S. 213; Schulze Bd. 2 S. 47.

[4]) Laband Bd. 1 S. 214. In konsequenter Leugnung der Bundesstaatsnatur betrachtet Seydel den Bundesrat lediglich als eine Konferenz von Bevollmächtigten der Einzelstaaten (Komm. S. 97, 105).

die Mitgliedschaftsrechte der Einzelstaaten am Reiche zur Ausübung und Geltung, teils dient er als ein Organ des Gesamtstaates.

Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes[1]) (RV. Art. 6 Abs. 1), d. i. der Staaten,[2]) bezw. der Monarchen und Senate der freien Städte als Repräsentanten ihrer Staaten.[3]) Diese Vertreter sind nicht Beamte des Reichs, sondern bevollmächtigte Geschäftsträger[4]) der Einzelstaaten und genießen als solche das Recht der Exterritorialität gegenüber der preußischen Staatsgewalt. Sie sind nicht der Reichsregierung, sondern der sie entsendenden Einzelstaatsregierung nach Maßgabe ihres Landesstaatsrechts für ihre gesamte Tätigkeit im Bundesrat verantwortlich und beziehen ihren Gehalt aus den Mitteln der Einzelstaaten. Jedes Bundesglied kann so viel Bevollmächtigte ernennen, wie es Stimmen hat (RV. Art. 6 Abs. 3). Die Stimmenverteilung entspricht derjenigen, welche für das Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes festgesetzt war, mit der Ausnahme, daß dem preußischen Staate die Stimmen der 1866 einverleibten Länder beigelegt sind und Bayern sechs an Stelle der im Bundestag innegehabten vier Stimmen führt.[5]) Die Gesamtheit der zuständigen Stimmen kann jedes Mitglied des Reichs nur einheitlich abgeben, da nur die Staaten im Bundesrat Stimmen haben, nicht die einzelnen Bevollmächtigten als Individuen. Daher haben die Bevollmächtigten nach der ihnen erteilten Instruktion,[6]) nicht nach ihrer individuellen Ansicht zu stimmen. Andererseits ist die Instruktionserteilung ein Internum zwischen dem Bevollmächtigten und dem ihn bevollmächtigenden Staat.[7]) Der Bundesrat hat

---

[1]) Daher war Elsaß-Lothringen bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Verfassung Elsaß-Lothringens v. 31. 5. 1911 im Bundesrat nicht vertreten. Das Reichsgesetz betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens v. 4. 7. 1879 hatte jedoch den Statthalter ermächtigt, „zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereich der Landesgesetzgebung sowie der Interessen Elsaß-Lothringens bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung“ Kommissare zur Teilnahme an den Beratungen (nicht auch an der Beschlußfassung) des Bundesrats über diese Angelegenheiten abzuordnen.

[2]) Der Kaiser als solcher hat nicht das Recht, Mitglieder des Bundesrats zu ernennen, nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen.

[3]) s. oben S. 6.

[4]) Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrats den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren (RV. Art. 10).

[5]) Dazu treten nun noch die drei elsaß-lothringischen Bundesratsstimmen, d. s. insgesamt 61 Stimmen.

[6]) Geht aus RV. Art. 7 Abs. 3 hervor.

[7]) „Über die Art, wie die Stimmgebung im Bundesrat erfolgt, ist jede Regierung nach Maßgabe der Landesverfassung ihrem Landtag verantwortlich“ (Fürst Bismarck am 19. 4. 1871).

nicht etwa zu prüfen, ob die Abstimmung instruktionsgemäß erfolgt sei. Die Stimme gilt, nicht wie sie instruiert, sondern wie sie abgegeben wird.[1]) Eine reichsgesetzliche Pflicht, ihre Mitgliedschaftsrechte am Reich auszuüben, besteht für die Mitglieder des Bundes nicht, und stellt es in das freie, lediglich durch politische Rücksichten bestimmte Ermessen jedes Einzelstaats, ob er sich vertreten lassen und seine Stimme im einzelnen Fall instruieren will.[2]) Wohl aber besteht eine solche Verpflichtung der Regierung dem Einzelstaat gegenüber. Indem die Bevollmächtigten nicht nach freier individueller Überzeugung stimmen, sondern als Delegierte der Regierungen der Einzelstaaten an die ihnen erteilten Aufträge und Instruktionen gebunden sind, stellt sich der Bundesrat wie zu jeder parlamentarischen Körperschaft rechtlich in scharfen Kontrast zu einem Staatenhaus wie der Schweizer Ständerat.

Während im Deutschen Reich durch den Reichstag das Einkammersystem[3]) Geltung gefunden hat, gliedert sich in der Schweizer Eidgenossenschaft das Parlament in zwei Abteilungen.[4]) Das Zweikammersystem schließt hier jedoch nicht wie das ständische eine Vertretung zweier Volksklassen, sondern des Gesamtstaats einerseits und der Einzelstaaten andererseits in sich.[5]) Im Nationalrat ist das Organ gegeben, in welchem der allgemeine Wille sich kundgeben kann, welches mithin das unitarische Prinzip repräsentiert, während in dem Ständerat das föderative Prinzip, das vorzugsweise kantonale Element seine Vertretung findet, wenn auch auf vollkommen anderer Grundlage und in nicht so ausgeprägtem Maße, wie es im Deutschen Bundesrate der Fall ist.

Der Ständerat besteht aus 44 Abgeordneten der Kantone (BV. Art. 80). Bezüglich seiner Zusammensetzung ist von Bundes wegen nur vorgeschrieben, daß jeder Kanton zwei Abgeordnete, in geteilten Kantonen jeder Landesteil einen Abgeordneten zu wählen hat. Im Gegensatz zu der Stimmenverteilung im Deutschen Bundesrat ist im Ständerat also jeder Gliedstaat ohne Rücksicht

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 227: Die Abstimmung ist ein Formalakt.

[2]) Indirekt ausgesprochen in Art. 7 Abs. 3.

[3]) Dubs Bd. 2 S. 46 scheint auch für das Deutsche Reich ein Zweikammersystem anzunehmen.

[4]) Auch bei der Beratung des deutschen Verfassungsentwurfs machten sich Bestrebungen geltend auf Einführung des Zweikammersystems unter Ersetzung des Bundesrats durch ein Oberhaus oder durch Einfügung eines bundesstaatlichen Senats in den Reichstag unter Fortbestehen des Bundesrats. Vgl. darüber v. Rönne S. 196.

[5]) Schollenberger, Komm. S. 489: „Bundesstaatliches" Zweikammersystem.

auf seine Größen- und Machtverhältnisse gleichmäßig stark vertreten, wodurch eine gewisse Ausgleichung der sich widerstreitenden Ansprüche und Interessen der größeren und kleineren Kantone gegenüber der die größeren Kantone begünstigenden Kopfzahlvertretung im Nationalrat herbeigeführt werden sollte.[1]) Die Erkenntnis dieser Eigenschaft war es auch, welche zu einer Einbürgerung des Zweikammersystems in der Schweiz führte. — Alle übrigen Anordnungen der Wahl, so die Feststellung des Wahlkörpers, der Wahlart, der Amtsdauer,[2]) der Wählbarkeitsrequisiten usw., ist gänzlich dem Belieben der Kantone anheimgestellt: Die Ständeratswahlen sind kantonale Wahlen, ebenso wie im Deutschen Reich die Ernennung und Abberufung der Bundesratsbevollmächtigten Sache jedes Einzelstaats und nur die Festsetzung des Stimmenverhältnisses im Bundesrat reichsrechtlich geregelt ist. Die Entschädigung der Abgeordneten ist ähnlich wie die der deutschen Bundesratsbevollmächtigten den sie bestellenden Einzelstaaten vorbehalten (BV. Art. 83). Gegenüber der Exterritorialität der (nichtpreußischen) Bundesratsbevollmächtigten sind die Ständeräte in strafrechtlicher Hinsicht von der kantonalen Staatsgewalt befreit, insofern sie wegen Verbrechen und Vergehen nur auf Beschluß der Bundesversammlung polizeilich oder gerichtlich verfolgt und außer im Falle der Betretung auf frischer Tat verhaftet werden können, wobei sie im Falle der Zulassung der Klage der Aburteilung durch das Bundesgericht unterliegen; nur in unbedeutenden Fällen erfolgt Überweisung an die kantonalen Gerichte des Begehungsortes.[3])

Die Mitglieder des Ständerats stimmen ohne Instruktion.[4]) Darin liegt der Hauptpunkt der trotz Vorhandenseins gleicher und ähnlicher Züge schroffen Gegensätzlichkeit des Wesens des Ständerats gegenüber dem Deutschen Bundesrat. Zwar ist auch der Ständerat seiner politischen Idee nach der Nachfolger eines völkerrechtlichen Gesandtenkongresses, der alten Tagsatzung; während aber dieser Typus im Deutschen Bundesrat seine Fortsetzung ge-

[1]) s. Rüttimann Bd. 1 S. 118; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 123.

[2]) Bundesrechtliche Regelung tritt nur im Fall der Neuwahl nach Art. 120 Abs. 2 ein.

[3]) s. Bundesgesetz betr. die politischen und polizeilichen Garantien der Eidgenossenschaft v. 23. 12. 1831.

[4]) BV. Art. 91. Sie genießen parlamentarische Immunität (Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten v. 9. 12. 1850 Art. 7). Betreffs der außerparlamentarischen Tätigkeit tritt eine Verfolgung von Verbrechen und Vergehen in amtlicher Stellung nur auf Beschluß der Bundesversammlung ein, worauf der Gegenstand dem Bundesgericht zur Aburteilung zu überweisen ist (ebenda Art. 8).

funden hat, hat der Ständerat durch den Wegfall der Instruktion ein von der alten Tagsatzung juristisch total verschiedenes Wesen angenommen. Die Mitglieder des Ständerats sind nicht mehr die rechtlichen Vertreter ihrer Staaten, wie es die Gesandten der Tagsatzung waren und die Bevollmächtigten zum Deutschen Bundesrat noch jetzt sind, sondern nur die politischen Vertreter der Kantone.[1]) Sie sind den Kantonen gegenüber, in denen sie gewählt, genau so unverantwortlich für ihre Voten wie die Volksvertreter gegenüber ihren Wählern. Zwar schließt diese rechtliche Unverantwortlichkeit nicht die moralisch-politische Verantwortlichkeit aus, und es steht den Kantonen bundesrechtlich nichts entgegen, die Abgeordneten zur regelmäßigen Berichterstattung über die Verhandlungen des Ständerats und ihre dabei abgegebenen Voten anzuhalten[2]) und so eine gewisse Kontrolle über ihre Tätigkeit auszuüben. Gegenüber dem großen Einfluß jedoch, den die deutschen Einzelstaaten durch die Instruktion ihrer Vertreter im Bundesrat auf die gesamte Reichsgewalt auszuüben vermögen, ist die indirekte Einwirkung der Kantone durch den Ständerat auf die Bundesgewalt in Wirklichkeit sehr gering.[3]) Der Ständerat ist eine Vertretung der Kantone nur insofern, als diese die Wahl[4]) und die Amtsdauer der Abgeordneten bestimmen. Einmal gewählt, sind sie vollkommen losgelöst von ihrem Kanton und stimmen nach eigener freier Überzeugung. Die Stimmen werden nicht nach Staaten, sondern nach Köpfen gezählt,[5]) so daß die Abgeordneten aus einem und demselben Kanton auch gegeneinander stimmen könnten im Gegensatz zu der einheitlichen Stimmabgabe eines Staates im Deutschen Bundesrat. Sache des kantonalen Wahlkörpers ist es, solchen Möglichkeiten vorzubeugen und Abgeordnete zu wählen, welche durch ihre eigenen Anschauungen Gewähr für eine Vertretung der Interessen ihres Kantons bieten. Auch in politischer Hinsicht vertreten die Ständeräte nicht den Kanton, der sie gewählt hat, sondern repräsentieren die Gesamtheit der Kantone im Lande,[6]) ebenso wie die Nationalräte nicht lediglich ihre Wähler, sondern die Gesamtbevölkerung vertreten. In seiner Praxis läßt der Ständerat aber nicht erkennen, daß er die Interessen der Kantone in höherem Maße berücksichtige, als der National-

[1]) Veith S. 79.
[2]) Blumer Bd. 3 S. 44f.
[3]) Eine bedeutende Steigerung erfährt dieser Einfluß auf die Bundesgewalt durch die direkte Beteiligung der Kantone an der Bundesgewalt (s. S. 91).
[4]) Wahlkörper ist teils der Große Rat, teils das Volk; vgl. Veith S. 84ff.
[5]) BV. Art. 88.
[6]) Veith S. 83.

rat dies tut,[1]) und erweist[2]) sich so mehr nur als eine nach einem besonderen Wahlmodus und in den Kantonen als Wahlkreisen gewählte Vertretung des Schweizer Volkes, als eine Vertretung der zu Kantonen gruppierten Landesbewohner.[3]) Es würde nun gerade der Bestimmung des Ständerats vorzugsweise entsprechen, wenn sich in ihm diejenigen Kenntnisse und Erfahrungen vorfinden würden, welche nur durch Teilnahme an einer kantonalen Verwaltung erworben werden können,[4]) so wie es ein großer Vorzug des Deutschen Bundesrats ist, daß in ihm teils die leitenden Staatsmänner der Einzelstaaten, teils erfahrene Beamte aus den verschiedenen Zweigen der Verwaltung sitzen.[5]) In einigen Schweizer Kantonen jedoch ist die passive Wahlfähigkeit, die nach den meisten Kantonsverfassungen alle im Kanton wohnenden stimmberechtigten Schweizer Bürger erfaßt, in der Richtung eingeschränkt, daß nur ein Mitglied der Regierung im Ständerat sitzen darf[6]) oder die Mitglieder des Regierungsrats[7]) oder die Oberrichter[8]) überhaupt ausgeschlossen sind. Bundesbeamte[9]) und Geistliche sind in den Ständerat wählbar, wenigstens von Bundes wegen, dagegen können Mitglieder des Nationalrats, des Bundesrats oder Bundesgerichts (BV. Art. 81, 108 Abs. 2) nicht zugleich Mitglieder des Ständerats sein. Ebenso schließt die deutsche Reichsverfassung die gleichzeitige Mitgliedschaft des Bundesrats und Reichstags aus (RV. Art. 9).

Was die formelle Erledigung der Geschäfte des Bundesrats bezw. des Ständerats anlangt, so sind die einschlägigen Rechtssätze teils in den Verfassungen, teils in den von beiden Körperschaften für sich erlassenen Statuten enthalten. Es sind dies die Geschäftsordnung für den Bundesrat v. 27. 2. 1871, revidiert am 26. 4. 1880, und das Geschäftsreglement des schweizerischen Ständerats v. 27. 3. 1903, welches mit dem Geschäftsreglement des

[1]) Schollenberger, System S. 239.

[2]) in seinem Wirken; seine staatsrechtliche Stellung wird hierdurch nicht berührt.

[3]) Burckhardt S. 777; vgl. Otto Mayer, Republ. u. mon. Bundesstaat (Archiv f. öffent. Recht Bd. 18 S. 337): „In Wirklichkeit aber ist es doch einfach das Volk, das beide Kammern wählt, einmal einheitlich und unmittelbar und sodann, um eine Verschiedenheit hineinzubringen, nach Unterabteilungen durch die Wahlkurien seiner Einzellegislaturen . . .: Es ist natürlich wieder nur das Schweizer Volk, das kantonsweise abstimmt".

[4]) Blumer-Morel Bd. 3 S. 44 ff.

[5]) G. Meyer S. 375: Rechtlich sind die Regierungen in der Auswahl ihrer Bevollmächtigten allerdings unbeschränkt.

[6]) z. B. in Luzern, Waadt, Neuenburg.

[7]) z. B. in Graubünden.

[8]) Wie in Zürich.

[9]) Der Satzteil des Art. 77: „und von letzterem" — d. i. dem Bundesrat — „gewählte Beamte" ist in BV. Art. 81 ausgelassen.

Nationalrats fast vollkommen übereinstimmt und Abweichungen nur nach Maßgabe der verschiedenen Mitgliederzahl beider Räte enthält.

Der Bundesrat ist verfassungsmäßig keine ständige Versammlung, sondern tritt alljährlich nur auf Berufung zusammen (RV. Art. 12, 13). Die Berufung obliegt dem Kaiser nach freiem Ermessen mit Ausnahme der Fälle, in denen der Reichstag einberufen wird — der Reichstag kann nicht ohne den Bundesrat einberufen werden (RV. Art. 13) — und daß ein Drittel der Stimmenzahl des Bundesrats die Berufung verlangt (RV. Art. 14). In diesen Fällen ist es Pflicht des Kaisers, den Bundesrat zu berufen. Wie die Berufung, so erfolgt auch die Eröffnung, Vertagung und Schließung durch den Kaiser (RV. Art. 12). Tatsächlich ist aber der Bundesrat seit seiner letzten „Berufung" i. J. 1883 ständig versammelt.

Bezüglich des Zusammentritts des Ständerats unterscheidet die Verfassung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Sitzungsperioden.[1] Zu den ordentlichen versammelt sich der Ständerat (und mit ihm immer gleichzeitig der Nationalrat) jährlich zweimal,[2] im Juni und Dezember, beginnend mit dem ersten Montag des betreffenden Monats, ohne besondere Berufung, zu den außerordentlichen dagegen auf Einberufung durch den Bundesrat. Dieser ist — ähnlich wie der Kaiser bei der Berufung des Deutschen Bundesrats — verfassungsmäßig dazu verpflichtet, wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrats oder fünf Kantone es verlangen. Von den beiden Abteilungen der Bundesversammlung hat demnach nur der Nationalrat dieses Recht, während an die Stelle des Ständerats dessen primäre Organe, die Kantone selbst, getreten sind. Auflösen[3] oder vertagen[4] kann sich der Ständerat nur mit Zustimmung des Nationalrats (Art. 10 des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr v. 9. 10. 1902).

Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung[5] der Geschäfte ist ein von der Präsidialstellung des Königs von Preußen

---

[1]) Auch bezüglich des Bundesrats unterscheidet man ordentliche Sitzungsperioden, d. h. diejenigen, welche mit den ordentlichen Sitzungsperioden des Reichstags zusammenfallen, und außerordentliche Sessionen, d. i. alle übrigen Fälle, in denen der Bundesrat berufen wird (Laband Bd. 1 S. 254).

[2]) Um die Bundesverfassung (Art. 86) nicht ändern zu müssen, wurden durch Bundesbeschluß v. 17. 12. 1873 die jährlichen Versammlungen in zwei „Abteilungen", Juni- und Dezembersession, zerlegt. In der Zwischenzeit gilt die Bundesversammlung als vertagt und bedarf daher bei ihrem Wiederzusammentritt zur Dezembersession keiner Neukonstituierung des Bureaus.

[3]) Im Falle des Art. 120 Abs. 2.

[4]) In der Zeit zwischen den beiden Abteilungen der jährlichen ordentlichen Sitzungsperiode gilt die Bundesversammlung als vertagt.

[5]) s. darüber Laband Bd. 1 S. 250.

abgeleitetes Recht[1]) und steht dem Reichskanzler zu (RV. Art. 15 Abs. 1). Seine Stellvertretung im Vorsitz und in der Leitung der Geschäfte kann der Reichskanzler gemäß Art. 15 Abs. 2 durch jedes andere Mitglied vermöge schriftlicher Substitution ausüben lassen. Eingeschränkt wurde diese unbeschränkte Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers durch die Zusicherung des Vizepräsidiums im Falle der Verhinderung Preußens an Bayern im bayerischen Schlußprotokoll v. 23. 11. 1870 Ziff. 9, so daß sich der Reichskanzler wohl durch einen andern preußischen Bevollmächtigten vertreten lassen kann, nicht aber mit Übergehung Bayerns durch den Bevollmächtigten eines andern Staates. Der Ständerat dagegen wählt sich selbst für jede ordentliche oder außerordentliche Sitzung[2]) aus seiner Mitte einen Präsidenten und Vizepräsidenten. Auf die einzelnen Kantone wird dabei durch die Bestimmungen (BV. Art. 82 Abs. 2 u. 3) Rücksicht genommen, daß aus den Abgeordneten desjenigen Kantons, aus welchem für eine ordentliche Sitzung[3]) der Präsident gewählt worden ist, für die nächstfolgende ordentliche Sitzung weder der Präsident noch der Vizepräsident gewählt werden, des ferneren, daß Abgeordnete des gleichen Kantons nicht während zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungen die Stelle eines Vizepräsidenten bekleiden können. Es kann demnach weder der Präsident noch der Vizepräsident in dieser Eigenschaft für ordentliche Sitzungen nach Ablauf ihrer jährlichen Amtsdauer unmittelbar wiedergewählt, wohl aber der Vizepräsident zum Präsidenten gewählt worden, was die Regel ist.

Der Bundesrat bildet aus seiner Mitte Ausschüsse (RV. Art. 8). Diese stehen — abgesehen von der Sonderstellung des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten — zum Bundesrat in einem ähnlichen Verhältnis wie die Kommissionen des Ständerats zum Plenum desselben. Ihre Tätigkeit dient der Vorbereitung der Plenarbeschlüsse beider Versammlungen, nicht der selbständigen Erledigung von Geschäften, und gipfelt in der Berichterstattung an den Bundesrat bezw. Ständerat über das Resultat der Vorprüfung. Die Mitglieder der Ständeratskommissionen werden meist durch das Bureau bezeichnet, während die Zusammensetzung

---

[1]) Der Reichskanzler ist immer zugleich auch der stimmführende Bevollmächtigte des preußischen Staates; vgl. Laband Bd. 1 S. 254 f.; Meyer S. 380; Schulze Bd. 2 S. 91. Daß der Vorsitz ein Recht Preußens ist und nicht auf dem Amt des Reichskanzlers ruht, ist im bayer. Schlußprotokoll v. 23. 11. 1870 Ziff. 9 unzweideutig zum Ausdruck gebracht.

[2]) Art. 82 BV. wurde aber von Anfang an nicht beobachtet, indem der gleiche Präsident und Vizepräsident für beide ordentlichen Sessionen und außerdem für die außerordentlichen eines Jahres im Amte blieb (Burckhardt S. 723).

[3]) d. h. für die zwei Abteilungen derselben, s. oben.

der Mehrzahl der Bundesratsausschüsse durch Wahl des Bundesrats erfolgt.[1])

Anträge an den Bundesrat zu stellen mit der Wirkung, daß sie vom Präsidium der Beratung übergeben werden müssen, ist jedes Bundesglied[2]) befugt; in der Schweiz steht die Initiative jedem der beiden Räte, jedem Mitglied derselben (das sogen. Motionsrecht)[3]), den Kantonen (BV. Art. 93) und dem Bundesrat[4]) zu (BV. Art. 102 Ziff. 4).

Gegenüber der Öffentlichkeit der Sitzungen des Ständerats (BV. Art. 94) sind die mündlichen Verhandlungen des Bundesrats als geheim zu behandeln, auch wenn ihre Geheimhaltung nicht ausdrücklich angemeldet ist.[5])

Die Beschlußfassung sowohl des Bundesrats wie des Ständerats erfolgt im allgemeinen mit einfacher Majorität,[6]) wobei hervorzuheben ist, daß eine gültige Verhandlung und Beschlußfassung im Ständerat die Anwesenheit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich macht, während für den Bundesrat die Anwesenheit einer bestimmten Zahl von Mitgliedern nicht vorgeschrieben ist. Von dem Grundsatz, daß die einfache Majorität im Bundesrat entscheidet, macht jedoch die deutsche Reichsverfassung mehrfach Ausnahmen, insofern als Veränderungen der Verfassung abgelehnt sind, wenn sie 14 Stimmen[7]) gegen sich haben,[8]) und in einer Anzahl von Fällen bei Meinungsverschiedenheiten die Stimme des Präsidiums stets den Ausschlag gibt, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. (RV. Art. 5 Abs. 2, Art. 37). Der Verfassung der Eidgenossenschaft sind solche Abstufungen im Abstimmungsverhältnis fremd.

---

[1]) Näheres darüber und über die Scheidung in außerordentliche und dauernde Ausschüsse s. Laband Bd. 1 S. 264.

[2]) RV Art 7 Abs. 2. Dem Kaiser als solchem steht keine Initiative zu, nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen Doch hat sich gewohnheitsrechtlich eine kaiserliche Initiative im Bundesrat gebildet.

[3]) „Motion" heißt speziell die Anregung seitens eines Mitglieds des Parlaments zur Fassung eines in die Kompetenz des Parlaments fallenden Beschlusses (Schollenberger S. 242).

[4]) als Gesamtbehörde; die einzelnen Mitglieder des Bundesrats haben nur das Recht, über einen bereits in Beratung liegenden Gegenstand Anträge zu stellen (BV. Art. 101; vgl. Burckhardt S. 494).

[5]) Rev. GeschO. § 26.

[6]) RV Art. 7 Abs 3; BV. Art. 88. Bei Stimmengleichheit gibt nach beiden Verfassungen die Präsidialstimme bezw. die Stimme des Präsidenten den Ausschlag.

[7]) Wobei die elsaß-lothringischen Stimmen nicht gezählt werden.

[8]) RV. Art. 78 Abs 1. Die Vorfrage jedoch, ob der Gesetzesvorschlag eine Verfassungsänderung enthält, wird durch eine einfache Mehrheit entschieden; s. Laband Bd. 1 S. 200; G. Meyer S. 506.

Bevor ich dazu übergehe, Bundesrat und Ständerat in ihren Funktionen zu vergleichen, soll das Verhältnis zwischen Ständerat und Nationalrat und die Beziehungen in der Geschäftsbehandlung zwischen beiden Räten kurz erörtert werden. Regelmäßig beraten[1]) und beschließen (BV. Art. 89) beide Abteilungen getrennt, und erst durch die Übereinstimmung beider Räte kommt ein Bundesbeschluß zustande. Das Zusammenwirken von Nationalrat und Ständerat ist durch das Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrat und Ständerat v. 9. 10. 1902 in der Weise geordnet, daß beim Zusammentritt der beiden Räte zunächst festgestellt wird, von welchem Rat jedes Geschäft zuerst zu behandeln sei;[2]) es ist dies eine dem Geschäftsgang förderliche Eigentümlichkeit des Zweikammersystems in der Schweiz, daß bei einem Teil der Geschäfte dem Nationalrat und bei einem andern dem Ständerat die erste Beratung übertragen wird. Die vom erstbehandelnden Rat durchberatenen Gesetze und Beschlüsse werden dem andern Rat mitgeteilt. Stimmt dieser dem Vorschlag in allen Teilen zu, so ist damit der Bundesbeschluß zustande gekommen, stimmt er dagegen dem Vorschlag nicht oder nur mit Abänderungen zu, so tritt der erste nochmals darüber in Beratung, ohne auf die beiderseits angenommenen Punkte wieder einzugehen. Dieses Verfahren wird fortgesetzt, bis sich beide Räte in allen Punkten geeinigt haben oder ihre abweichenden Ansichten als endgültig erklären. Von dieser Regel des getrennten Verhandelns und Beschließens beider Räte gibt es aber nach zwei Richtungen hin Ausnahmen: Teils hat jede Abteilung der Bundesversammlung eine gesonderte Zuständigkeit entweder für Vorbereitung von gemeinsam zu fassenden Beschlüssen[3]) oder für ihn allein betreffende Geschäfte,[4]) teils vereinigen sich Nationalrat und Ständerat im Widerspruch mit dem Prinzip des Zweikammersystems zur Erledigung von Angelegenheiten, deren Natur eine einheitliche Beratung und ein gleichlautendes Abstimmungsergebnis erfordert,[5])

[1]) BV. Art. 92. Auch die vorberatenden Kommissionen verhandeln in der Regel getrennt.

[2]) Steht jedoch die gerichtliche Verfolgung eines von einem Mitglied des Nationalrats oder Ständerats mit Bezug auf seine amtliche Stellung verübten Verbrechens oder Vergehens zur Beratung, so liegt die Priorität der Behandlung bei demjenigen Rat, welchem das betreffende Mitglied angehört (Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgen. Behörden und Beamten v. 22. 12. 1850 Art 8).

[3]) Einforderung von Bericht und Antrag des Bundesrats (BV. Art. 102 Schlußsatz; Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat und Ständerat Art. 8) und Bestimmung der Priorität der Geschäftsbehandlung.

[4]) Selbstkonstituierung, Legitimationsprüfung und Feststellung der Geschäftsordnung.

[5]) BV. Art. 92: Wahlen des Bundesrats, des Bundesgerichts, des Kanzlers der Eidgenossenschaft und des Generals der eidgen. Armee, Behandlung von Begnadigungsgesuchen und Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten.

unter der Leitung des Präsidenten des Nationalrats und unter Zugrundelegung von dessen Geschäftsreglement zu einer gemeinschaftlichen Verhandlung unter dem Namen der vereinigten Bundesversammlung, wobei jede Unterscheidung zwischen Nationalrat und Ständerat aufhört.[1]) Dieses Zusammentreten beider Räte zu einem einheitlichen Körper, in welchem die absolute Mehrheit der stimmenden Mitglieder beider Räte entscheidet,[2]) ist ohne Vorgang in anderen Staaten mit Zweikammersystem und findet auch in den gemeinschaftlichen Sitzungen der österreichisch-ungarischen Delegationen[3]) nur insofern ein Gegenstück, als in diesen die Abstimmung über Österreich und Ungarn gemeinsame Angelegenheiten[4]) erfolgt, falls in den getrennt stattfindenden Sitzungen der beiden Delegationen keine Übereinstimmung erzielt wird. Die Beratungen dieser Ausschüsse dagegen sind im Gegensatz zur vereinigten Bundesversammlung niemals gemeinschaftlich. Beide Delegationen bezw. ihre Subkommissionen verhandeln abgesondert und teilen einander ihre Beschlüsse schriftlich mit; kommen keine gleichförmigen Beschlüsse zustande, so beginnt zum Zweck der gegenseitigen Verständigung ein Notenwechsel. Erst wenn dieses Verfahren resultatlos bleibt, ist im Ausgleichsgesetz vom Jahre 1867 als ultima ratio eine gemeinschaftliche Sitzung beider Delegationen behufs Abstimmung über die strittigen Fragen, aber unter Ausschluß einer nochmaligen Beratung vorgesehen, an welcher die österreichischen und ungarischen Delegierten nur in gleicher Anzahl teilnehmen können. In der vereinigten Bundesversammlung dagegen werden in sinngemäßer Anwendung des Art. 87 Abs. 1,[5]) wonach zur gültigen Verhandlung und Beschlußfassung die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder beider

---

[1]) Über die aus der Mitte der ständigen Finanzkommission beider Räte hervorgehende gemeinsame Delegation vgl. unten S. 32. Auch sonst ist es vereinzelt vorgekommen, daß sich Kommissionen zur Beratung von Verfassungs- und Gesetzesvorlagen vereinigten; s. Burckhardt S. 779.

[2]) BV. Art. 92.

[3]) Die österreichische und die ungarische Delegation sind die vom österreichischen Reichsrat und vom ungarischen Reichstag nach dem Ausgleichsgesetz vom Jahre 1867 jeweilig zur Verhandlung der gemeinsamen Angelegenheiten entsandten Abordnungen von je 60 Mitgliedern, welche jährlich aus beiden auf dem Zweikammersystem beruhenden Parlamenten gewählt werden; auf die oberen Häuser der beiden Staaten fallen je 20, auf die unteren je 40 Delegierte. Die Delegationen sind in staatsrechtlicher Hinsicht lediglich als Parlamentsausschüsse wie zahlreiche andere anzusehen, wenngleich die Selbständigkeit der Delegationen viel weiter ausgebildet ist als die eines sonstigen Parlamentsausschusses.

[4]) Die auf der pragmatischen Sanktion vom Jahre 1867 beruhenden sogen. gemeinsamen Angelegenheiten betreffen die auswärtige Politik, das Kriegswesen und die auf diese beiden bezüglichen Finanzen.

[5]) So auch Burckhardt S. 764.

Räte erforderlich ist, entsprechend der ungleich größeren Kopfzahl des Nationalrats gegenüber dem Ständerat regelmäßig die Nationalräte in der Überzahl sein.

Indem ich nach Erwähnung dieser der Schweiz eigentümlichen Institution der vereinigten Bundesversammlung im folgenden auf die Funktionen von Bundesrat und Ständerat übergehe, möchte ich nochmals darauf hinweisen, daß mit Ausnahme der wenigen Sonderfälle, in denen Nationalrat und Ständerat über spezielle Zuständigkeiten verfügen, für beide Abteilungen der Bundesversammlung nicht nur nach der Kraft ihrer Mitwirkung,[1]) sondern auch dem Kreise der zu behandelnden Geschäfte nach völlige Gleichberechtigung besteht und die Beschlüsse beider Versammlungen auch bei getrennter Beratung und Beschlußfassung eine einheitliche Willenserklärung bilden. Da also, abgesehen von den speziellen Zuständigkeiten, die Tätigkeit des Ständerats in der Mitwirkung an der Willensbildung des Parlaments besteht, hat eine Betrachtung der Funktionen des Ständerats insoweit in der Darstellung der Befugnisse der Bundesversammlung im ganzen aufzugehen.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Bundesrats sowohl wie der Bundesversammlung liegt auf dem Gebiet der Gesetzgebung über diejenigen Gegenstände, deren Regelung in die Kompetenz der Bundesgewalt fällt. Der Bundesrat nimmt, wie oben S. 9 ff. dargelegt, nicht nur teil an der Feststellung des Gesetzesinhalts, sondern erteilt auch in allen Fällen und allein die Sanktion; in seine Beurteilung ist in letzter Linie die Entscheidung darüber gelegt, ob etwas Gesetz werden soll oder nicht. Mag auch der Gesetzentwurf vom Bundesrat selbst ausgegangen und vom Reichstag unverändert angenommen worden sein, so muß doch stets der Bundesrat nochmals über diesen Beschluß des Reichstags beschließen und billigen, damit die Vorlage Gesetz wird (RV. Art. 7 Abs. 1). Er ist das souveräne Organ, durch welches die Gesamtheit der verbündeten Regierungen die ihnen zustehende Reichsgewalt zur Ausübung bringt. Es fallen ihm daher im Zweifelsfall auch alle diejenigen Befugnisse zu, welche nicht durch die Reichsverfassung oder durch Reichsgesetz einem andern Reichsorgan übertragen sind. So ist er insbesondere das zum Erlaß von Rechtsverordnungen zuständige Organ, falls in der reichsgesetzlichen Ermächtigung[2])

[1]) Schollenberger, Komm. S. 521.

[2]) Ein selbständiges Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen kann auch für den Bundesrat aus seiner Stellung im Organismus des Rechts so wenig abgeleitet werden, als die Reichsverfassung eine allgemeine Befugnis hierzu begründet. Für Rechtsvorschriften ist vielmehr grundsätzlich der Weg der Gesetzgebung vorgeschrieben; soll eine Rechtsregel im Wege der Verordnung erlassen werden, so kann

hierzu ohne nähere Bestimmung des Organs nur allgemein ausgesprochen ist, daß eine Rechtsregel „durch Verordnung" erlassen werden soll. Die ausschlaggebende Bedeutung seines Einflusses auf das Zustandekommen der Reichsgesetze wie seine bevorzugte Stellung bezüglich des Erlasses von Rechtsverordnungen stempeln den Bundesrat im eminenten Sinne zum Gesetzgebungsorgan des Deutschen Reiches.

Diese Stellung nimmt die Bundesversammlung in der Schweiz nicht ausschließlich und ungeteilt ein, muß sich vielmehr gerade hinsichtlich des bedeutsamsten Teils der Gesetzgebung, der Verfassungsgesetzgebung — mag es sich nun um eine Partial- oder Totalrevision handeln — beugen vor dem Willen des Volks bezw. Volks und Kantone.[1]) Die Tätigkeit der Bundesversammlung bleibt hier beschränkt auf die Ausarbeitung des Gesetzentwurfs und auf die Promulgation. Sieht man jedoch von der Verfassungsgesetzgebung ab, so erscheint die Bundesversammlung in gleicher Weise wie der Bundesrat im Deutschen Reich als das Gesetzgebungsorgan der Eidgenossenschaft: Die übereinstimmenden Beschlüsse von Nationalrat und Ständerat versehen den Entwurf gleichzeitig mit dem Gesetzesbefehl, wenn auch das Inkrafttreten von der Nichtausübung des Einspruchsrechts des Volkes abhängig gemacht ist. Den Bundesgesetzen sind hinsichtlich ihrer Entstehung gleichgestellt die „allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse",[2]) mit dem Unterschied, daß sie, als dringlich erklärt nicht dem fakultativen Referendum unterliegen (BV. Art. 86). Die Entscheidung darüber, ob ein Beschluß als dringlich zu erklären ist, steht der Bundesversammlung selbst zu, womit es in ihre Hand gegeben ist, eine Beschränkung ihrer Gesetzgebungsgewalt durch das Einspruchsrecht des Volkes im einzelnen Fall auszuschließen. Welche Beschlüsse nun, soweit sie allgemein verbindliche Rechtssätze aufstellen, in Form eines Gesetzes gefaßt werden sollen oder für welche die Form eines Bundesbeschlusses genügt, dafür gibt die Bundesverfassung keinerlei Normen; die Entscheidung wird wohl dahin zu treffen sein, daß die Gesetzesform die Regel, die Beschlußform die Ausnahme bilden soll, und daß die Ausnahme zulässig

---

dies gültig nur auf Grund einer speziellen reichsgesetzlichen Delegation, sei es nun ausdrücklich an den Bundesrat, den Kaiser, den Reichskanzler oder die Einzelstaaten, oder ohne nähere Bestimmung des zuständigen Organs, geschehen.

[1]) s. oben S. 11.

[2]) Burckhardt (S 770) versteht darunter „diejenigen, welche für den einzelnen Bürger verbindliche Rechtssätze aufstellen, also ihrem Inhalt nach Gesetze sind". Die Praxis der Bundesversammlung bewegt sich aber hinsichtlich der Anerkennung als allgemein verbindlicher Beschluß durchaus nicht immer in gleicher Richtung und erscheint oft willkürlich; vgl. Burckhardt S. 770 ff.

ist bei Rechtssätzen, die für die Gesamtheit der Bürger von untergeordnetem Interesse sind.[1])

Verfügt im Deutschen Reich der Bundesrat über die präsumtive Zuständigkeit zur Erledigung von Bundesangelegenheiten kraft seiner allgemeinen Stellung im Organismus des Reichs, so hat die Schweizer Bundesversammlung *kraft spezieller Verfassungsbestimmung* alle Gegenstände zu behandeln, welche in die Kompetenz des Bundes gehören und nicht einer anderen Bundesbehörde zugeschieden sind. Unter Berücksichtigung der in republikanischen Staaten in besonderem Maße betonten grundsätzlichen Trennung der Staatsfunktionen und Arbeitsteilung der Organe ist diese Präsumtion des Art. 84 BV. jedoch auf diejenigen Geschäfte zu beschränken, welche nach allgemeinen Grundsätzen den gesetzgebenden Organen zukommen.[2]) Die präsumtive Zuständigkeit, Gesetze im materiellen Sinne zu erlassen, schließt natürlich nicht aus, daß die Bundesversammlung im einzelnen Fall die Befugnis, allgemein verbindliche Rechtssätze aufzustellen. dem Bundesrat zur Ausübung im Verordnungsweg delegiere, wie ja auch im Deutschen Reich die Organe der Verwaltung durch Delegation seitens der gesetzgebenden Organe häufig in die Lage versetzt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen.

Neben der gesetzgebenden Tätigkeit, welche beiden Organen ihren Stempel aufdrückt, harren des Bundesrats sowohl wie der Bundesversammlung auch große Aufgaben auf dem Gebiet der *Verwaltung*. Weder Bundesrat noch Bundesversammlung sind nun in dem Sinn verwaltende Organe, daß sie selbständige Verfügungen erlassen und in den Gang der Verwaltung unmittelbar eingreifen könnten; ihre Beteiligung an der Verwaltung vollzieht sich vielmehr — abgesehen von den Wahlen der vereinigten Bundesversammlung — in der Form der Beschlußfassung, sei es, daß sie auf dem Wege der Gesetzgebung oder mittels eines gesonderten Beschlusses über Verwaltungsangelegenheiten befinden, und überläßt die Durchführung der beschlossenen Verwaltungsmaßnahmen den Exekutivorganen, dem Kaiser bezw. Reichskanzler und dem Schweizer Bundesrat. Der Einfluß, welcher in dieser Form der Bundesversammlung wie kaum einem andern Parlament und dem Deutschen Bundesrat auf die Verwaltung eingeräumt ist, ist weitgehend.

---

[1]) *Burckhardt* S. 774.

[2]) vgl. *Schollenberger*, Komm. S. 503, System S. 243. *Burckhardt* (S. 729) geht so weit, dem Art. 84 in Hinblick auf die Art. 85, 102 u. 106 jegliche Bedeutung abzusprechen, so daß er nie eine Kompetenz der Bundesversammlung begründen könnte, die nicht schon anderweitig begründet wäre.

So ist der Bundesrat grundsätzlich das zum Erlaß von Administrativverordnungen zuständige Organ: er beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist (RV. Art. 7 Ziff. 2).

In engem Zusammenhang mit dieser Verordnungsgewalt steht ferner die Kompetenz des Bundesrats zur materiellen Entscheidung über die Auslegung oder Handhabung der Reichsgesetze oder über eine allgemeine Einrichtung behufs Abhilfe der Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze hervorgetreten sind (RV. Art. 7 Ziff. 3), soweit nicht diese das gesamte Gebiet der Zuständigkeit der Reichsgewalt umfassende Kompetenz durch Reichsgesetz oder die Verfassung selbst zugunsten des Kaisers[1]) oder einer Reichsbehörde[2]) begrenzt ist. Diese Befugnis stempelt ihn insbesondere in Zoll- und Steuersachen (RV. Art. 63 Abs. 3) zu einer Zentralverwaltungsbehörde[3]) des Reiches, welche über die gleichartige Auslegung und Handhabung der Steuergesetze seitens der Einzelstaaten wacht.

In der Schweiz ruht die Kompetenz zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen nicht bei der Bundesversammlung, sondern mangels einer ausdrücklichen Verfassungsbestimmung beim Bundesrat als dem für Verwaltungsangelegenheiten präsumtiv zuständigen Organ; einer Genehmigung durch die gesetzgebenden Räte unterliegen diese bundesrätlichen Verordnungen nur, soweit dies durch Gesetz vorbehalten ist. Dafür besitzt die Bundesversammlung in der Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege (BV. Art. 85 Ziff. 11) eine Handhabe, wie auf die ganze Verwaltung des Bundesrats auch auf die Gestaltung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften einzuwirken. Die sogen. parlamentarische Kontrolle[4]) unterwirft die gesamte Geschäftsführung des Bundesrats wie des Bundesgerichts der Aufsicht und Kritik der Bundesversammlung und gipfelt in dem Rechte, dem Bundesrat für die Zukunft bindende Weisungen zu erteilen, wie die Verwaltung geführt werden soll; ein direktes Eingreifen in die Verwaltung jedoch durch Vornahme, Aufhebung oder Abänderung von Verwaltungsmaßnahmen oder gar in die

---

[1]) So vor allem hinsichtlich der Militärangelegenheiten (RV. Art. 63 Abs. 2).

[2]) Hierher fallen vor allem die eigentlichen Rechtsstreitigkeiten, welche eine richterliche Entscheidung erfordern, und die dem Ressort der Reichsverwaltungsämter unterstehenden Angelegenheiten.

[3]) Laband Bd. 1 S. 237.

[4]) Schollenberger, Komm. S. 514.

Rechtsprechung durch Aufhebung getroffener Entscheidungen[1] [2] wird auch durch dieses Aufsichtsrecht nicht begründet.

An Bedeutung und Einfluß für die Verwaltung gewinnt die (vereinigte) Bundesversammlung noch dadurch, daß ihr die Wahl der Mitglieder des Bundesrats übertragen ist; verfassungsgemäß zuständig zu den weiteren Wahlen des Bundesgerichts, des Kanzlers und im Falle der Mobilmachung des Generals der eidgenössischen Armee, kann ihr durch Bundesgesetz auch die Vornahme oder Bestätigung anderer Wahlen übertragen werden (BV. Art. 85 Ziff. 4). Eine korrespondierende, wenn auch bei weitem nicht so belangreiche Befugnis besitzt der Bundesrat des Deutschen Reiches in der Mitwirkung bei der Ernennung gewisser Reichsbeamter, welche formell stets vom Kaiser vollzogen wird. Diese Mitwirkung besteht teils darin, daß der Bundesrat allein die Auswahl trifft und der Kaiser auf die formelle Ernennung des Vorgeschlagenen beschränkt ist, oder kommt in der Weise zum Ausdruck, daß die Anstellung der Beamten nach Vernehmung des Bundesrats oder seiner Ausschüsse erfolgt.

Hervorragenden Anteil nehmen Bundesrat und Bundesversammlung an der auswärtigen Verwaltung. Während im Deutschen Reich die staatsrechtliche Wirksamkeit von Bündnissen und andern Verträgen[3] des Reichs mit dem Ausland, insbesondere auch von Friedensschlüssen,[4] an die Zustimmung des Bundesrats gebunden ist, die völkerrechtliche Legitimation zum Abschluß jedoch beim Kaiser ruht, fällt in der Schweiz auch die Ratifikation dieser Verträge (BV. Art. 85 Ziff. 5 u. 6) in die Kompetenz der Bundesversammlung, und weiterhin verlangen die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland die Gutheißung seitens der gesetzgebenden Räte, falls vom Bundesrat oder einem andern Kanton Einspruch erhoben wird. Wie zu Friedensschlüssen ist ferner auch zur Erklärung des Kriegs im Namen des Deutschen Reichs die Zustimmung des Bundesrats erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundes-

---

[1] Vorbehaltlich der Entscheidung von Administrativstreitigkeiten nach BV. Art. 85 Ziff. 12.

[2] Sollte die Bundesversammlung mit der Auslegung einer Bestimmung der Verfassung oder eines Bundesgesetzes durch das Bundesgericht nicht einig gehen, so könnte sie die Durchsetzung ihrer eigenen Auslegung in der Rechtsprechung nur durch Revision der betreffenden Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung erreichen. Siehe Blumer-Morel Bd. 3 S. 62.

[3] Soweit sie Willensakte enthalten, welche verfassungsmäßig der Form des Gesetzes bedürfen; vgl. über diese Auslegung des Art. 11 Abs. 3 Laband Bd. 2 S. 128.

[4] Bezüglich der Friedensverträge des Deutschen Reichs vgl. die Ausführungen bei Laband Bd. 2 S. 149; Proebst, Abschluß völkerrechtlicher Verträge S. 74 ff.

gebiet oder dessen Küsten erfolgt (RV. Art. 11 Abs. 2), und ebenso ist die Schweizer Bundesversammlung berufen, in einer den Bundesrat absolut bindenden Weise über die Kriegserklärung zu beschließen (BV. Art. 85 Ziff. 6). In engem Zusammenhang damit steht auch ihre Befugnis zum Aufgebot des Bundesheeres im Ernstfall,[1]) während im Deutschen Reich die Anordnung der Kriegsbereitschaft ausschließlich[2]) Sache des Kaisers ist.[3])

Neben Maßregeln für die äußere Sicherheit der Schweiz ist die Bundesversammlung zuständig zur Beschlußfassung über Maßregeln für die innere Sicherheit und für Handhabung der Ruhe und Ordnung (BV. Art. 85 Ziff. 7), insbesondere zur Intervention, d. h. zur Einmischung des Bundes in die inneren Angelegenheiten eines oder mehrerer Kantone, um die Ordnung im Kanton oder zwischen den Kantonen wiederherzustellen.[4]) Die eidgenössische Intervention ist nicht zu verwechseln mit der eidgenössischen Exekution gegen einen widerspenstigen oder lässigen Kanton zur Erfüllung seiner bundesmäßigen Verpflichtungen (BV. Art. 85 Ziff. 8), deren Verhängung gleichfalls in die Kompetenz der gesetzgebenden Räte eingreift, ebenso wie im Deutschen Reich der Bundesrat über das Einschreiten gegen die Bundesmitglieder im Wege der Bundesexekution bei Verletzung verfassungsmäßiger Bundespflichten zu beschließen hat (RV. Art. 19).[5]) Diese Bestimmung bewirkt im Verein mit Art. 76 Abs. 2 auch ohne ausdrückliche Verfassungsvorschrift wie in der Schweiz eine Garantie der Verfassungen der deutschen Einzelstaaten durch den Bundesrat; für die Bundesversammlung gründet sich die Kompetenz hierzu auf Art. 85 Ziff. 7 BV.

Die Bundesversammlung ist ferner das zur Ausübung des Rechts der Amnestie und Begnadigung[6]) zuständige Organ,[7]) so-

---

[1]) BV. Art. 85 Ziff. 9: „Verfügungen über das Bundesheer". Ausnahmsweise ist auch der Schweizer Bundesrat dazu berechtigt (BV. Art. 102 Ziff. 11).

[2]) Die Mobilisierung des bayerischen Kontingents erfolgt zwar durch den König von Bayern, aber „auf Veranlassung des Bundesfeldherrn".

[3]) RV. Art. 63 Abs. 3: Der Kaiser hat das Recht, „die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teils des Reichsheeres anzuordnen".

[4]) Schollenberger, Komm. S. 201.

[5]) vgl. v. Rönne Bd. 1 S. 71.

[6]) BV. Art. 85 Ziff. 7: Amnestie, d. i. der „Verzicht des strafberechtigten Staates auf das Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsrecht gegenüber einer Anzahl nicht individuell bestimmter Personen aus Gründen der Zweckmäßigkeit (Politik)", und Begnadigung, d. h. der „Verzicht auf den Strafvollzug gegenüber individuell bestimmten Personen aus Gründen der Billigkeit", sind nicht Akte der Gesetzgebung oder Rechtsprechung, sondern Regierungshandlungen. Vgl. Laband Bd. 3 S 482 ff.

[7]) Bezüglich der Fälle, welche nach der Militärgerichtsordnung zu beurteilen sind, ruht das Begnadigungsrecht ausnahmsweise beim Bundesrat bezw. im Falle

weit die Bundesgewalt und nicht die Kantone hierzu kompetent sind. Der Deutsche Bundesrat nimmt an diesen Gnadenakten, zu deren Ausübung er nach der Natur dieser Rechte[1]) vermöge seiner Stellung im Organismus des Reichs wohl befähigt wäre, nicht teil. Eine Amnestie in Reichssachen gibt es nicht, und das Begnadigungsrecht des Reichs ist, soweit ein solches auf Grund spezieller Reichsgesetze überhaupt besteht, jeweilig dem Kaiser übertragen.

Ein besonderes Mitwirkungsrecht, welches ihnen einen bedeutungsvollen Einfluß auf das gesamte Gebiet der Verwaltung sichert, steht dem Deutschen Bundesrat bezw. der Bundesversammlung zu bei den Finanzangelegenheiten des Bundes.

Dieser Einfluß äußert sich insbesondere bei der Budgetbewilligung. Im Deutschen Reich wird der Voranschlag für alle im Laufe jedes Etatsjahres voraussichtlich eingehenden Einnahmen und erforderlich werdenden Ausgaben des Staates im Wege der Gesetzgebung festgestellt (RV. Art. 69). Der Bundesrat ist also an der Feststellung des Reichshaushaltsetats ebenso beteiligt wie an dem Zustandekommen andrer Gesetze. Er stellt den Voranschlag fest in der dem Reichstage vorzulegenden Gestalt und beschließt über die vom Reichstage vorgenommenen Änderungen. Die Beschlußfassung beschränkt sich nun nicht auf eine rein arithmetische Prüfung der Richtigkeit der Zahlen, sondern erstreckt sich — und darin liegt die Hauptbedeutung des Budgetbewilligungsrechts — vor allem auf eine Prüfung der einzelnen Verwaltungsbedürfnisse hinsichtlich ihrer Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit und ihrer Übereinstimmung mit den bestehenden Gesetzen und Einrichtungen. Diese Mitwirkung bei der Aufstellung des Etats gewährt hiermit dem Bundesrat eine Kontrolle über die gesamte Verwaltungstätigkeit des Reichs und erfüllt so eine ähnliche Funktion wie die in der Schweizer Bundesverfassung der Bundesversammlung ausdrücklich zuerkannte Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung.[2]) Das über die Tätigkeit und die Machtvollkommenheiten des Deutschen Bundesrats hinsichtlich der Etatsaufstellung Gesagte trifft in gleicher Weise auch auf die Schweizer Bundesversammlung zu. Dieser obliegt ebenfalls die Aufstellung des jährlichen Voranschlags (BV. Art. 85 Ziff. 10), womit ihr neben der Befugnis des Art. 85 Ziff. 11 BV. zur Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung ein weiteres wirksames Mittel

---

des aktiven Dienstes beim Höchstkommandierenden; lautet jedoch das Urteil auf Todesstrafe oder ist es vom außerordentlichen Militärgericht gefällt, so obliegt das Begnadigungsrecht wieder der Bundesversammlung (MilStGO. Art. 214).

[1]) vgl. Laband Bd. 3 S. 486.

[2]) s. oben S. 28.

an die Hand gegeben ist, die gesamte Bundesverwaltung[1]) ihrer Kontrolle zu unterziehen. Im Gegensatz zum Deutschen Reich wird jedoch das Budget in der Schweiz nicht im Wege der Gesetzgebung,[2]) sondern, ohne dem Referendum zu unterliegen,[3]) durch einfachen Verwaltungsbeschluß aufgestellt.

Wie die Aufstellung des Budgets erfolgt auch die definitive Abnahme der Rechnung über den Staatshaushalt und in ihrem Gefolge die Entlastung der Verwaltung von ihrer Verantwortlichkeit im Deutschen Reich durch den Bundesrat und den Reichstag (RV. Art. 72),[4]) in der Schweiz durch die Bundesversammlung (BV. Art. 85 Ziff. 10). Die Vorprüfung der Voranschläge und Staatsrechnungen einer Amtsperiode obliegt den ständigen Finanzkommissionen beider Räte, aus deren Mitte hinwiederum zur näheren Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts eine gemeinsame Delegation geschaffen ist. Für das Deutsche Reich dagegen besteht zur näheren Kontrolle der Staatsrechnungen und zur Vorbereitung der definitiven Rechnungsabnahme in dem „Rechnungshof des Deutschen Reiches“[5]) eine besondere von den verwaltenden Behörden und deren verantwortlichem Leiter, dem Reichskanzler, unabhängige und dem Kaiser unmittelbar untergebene Behörde.[6])

Hierher gehört endlich die Mitwirkung des Bundesrats bezw. der Bundesversammlung bei der Aufnahme von Anleihen und bei der Übernahme von Reichs- bezw. Bundesbürgschaften. Im Deutschen Reiche erfolgt die Zustimmung des Bundesrats zur Aufnahme einer Anleihe und zur Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reichs im Wege der Gesetzgebung (RV. Art. 73). Bezüglich der Form, in welcher in der Schweiz (BV. Art. 85 Ziff. 10) die Ermächtigung durch die Bundesversammlung zur Vornahme dieser Verwaltungsgeschäfte zu erteilen ist, ermangeln gesetzliche Vorschriften, und auch die Praxis der gesetzgebenden Räte läßt darin keine feste Übung erkennen: teils waren die betreffenden Beschlüsse als „allgemeine verbindlich“ und „nicht dringlich“ dem Referendum unterstellt, teils wurden sie sofort vollzogen.[7])

---

[1]) Einschließlich der Verwaltung der Bundesbahnen; vgl. darüber Schollenberger, Komm. S. 511 ff.

[2]) So auch Burckhardt S. 754; and. A. Schollenberger, Komm. S. 510.

[3]) Das Finanzreferendum wurde im Jahre 1872 abgelehnt; vgl. Blumer-Morel Bd. 3 S. 22 Ziff. 3.

[4]) Die Entlastung wird von beiden Körperschaften getrennt erteilt.

[5]) Vereinigt mit der preußischen Oberrechnungskammer.

[6]) Auch für die Schweiz wurde bereits mehrfach die Errichtung eines eidgenössischen Rechnungshofes angeregt.

[7]) s. Burckhardt S. 771.

Neben ihren gesetzgeberischen Funktionen und ihrer Mitwirkung bei der Staatsverwaltung werden Bundesrat wie Bundesversammlung auch als Organe der Rechtsprechung tätig. Während jedoch die Verwaltungstätigkeit der genannten Organe in beiden Staaten sich im großen und ganzen im gleichen Umfang bewegt und in denselben Grenzen hält, sichert der Mangel eines für alle Rechtsgebiete zuständigen Bundesgerichts im Deutschen Reich dem Bundesrat gegenüber der Stellung, welche in der Eidgenossenschaft die Bundesversammlung als rechtsprechendes Organ neben der Institution des Bundesgerichts einnimmt, erhöhte Bedeutung. So hat der Bundesrat insbesondere als dasjenige Organ, durch welches die Gesamtheit der verbündeten Regierungen eine einheitliche und gesamtverbindliche Entscheidung abgeben kann, für das Deutsche Reich die Funktion eines Staatsgerichtshofs zu versehen. Gemäß Art. 76 Abs. 1 RV. ist er berufen, die Nachfolge der Austrägalinstanz des ehemaligen Deutschen Bundes[1]) zu übernehmen und staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten auf Anrufen des einen Teils[2]) zur Erledigung zu bringen. Auf welche Weise er den Streitfall „erledigen",[3]) bezw. ob er selbst die Entscheidung herbeiführen oder andere mit der Fällung des Urteils betrauen will, ist der Bestimmung des Bundesrats vorbehalten. Mit der Auslegung, daß der Ausdruck „Bundesstaat" in der Verfassung identisch gebraucht wird mit Bundesglied, und daß darunter die Bundesfürsten zu verstehen sind, wird der Art. 76 Abs. 1 anwendbar auf alle nicht privatrechtlichen Streitigkeiten, insbesondere für Thronfolgestreitigkeiten unter den deutschen Bundesfürsten.[4])

Ein weiterer Akt staatsrechtlicher Jurisdiktion erstehr für den Bundesrat durch die Bestimmung des Art. 76 Abs. 2 RV., wonach Verfassungsstreitigkeiten[5]) in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist,[6]) auf Anrufen des einen Teils durch seine

---

[1]) Art. 11 der Bundesakte v. 8. 6. 1815.

[2]) Die Bundesakte schrieben eine unbedingte Verpflichtung beider Teile vor, die Entscheidung der Bundesversammlung anzurufen.

[3]) vgl. die verschiedenen Ausdrücke „erledigen" und „entscheiden" in einem und demselben Artikel.

[4]) Auf diesen Standpunkt stellte sich der Bundesrat in dem braunschweigischen und lippeschen Thronfolgestreit.

[5]) Das sind Streitigkeiten zwischen der Regierung eines Bundesstaats und den Landständen. v. Rönne (S. 220) rechnet zu den Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 76 Abs. 2 auch Streitigkeiten über den Erwerb oder Verlust der Regierungsgewalt in den Einzelstaaten.

[6]) Solche Behörden sind bestimmt in Sachsen, den beiden Mecklenburg, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Altenburg, Bremen und Lübeck.

Vermittlung gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zu erledigen sind. Daß die Entscheidung bei dieser Art von Erledigung nur nach Rechtsgrundsätzen erfolge, ist bei der geringen Eignung von Bundesrat und Reichstag als politische Körperschaften zur Schlichtung von andern als politischen Streitfragen nicht anzunehmen und durch die Verfassung auch nicht vorgeschrieben. Der Wortlaut der Verfassung macht zwar ein Eingreifen des Bundesrats von der Anrufung durch einen der Streitteile abhängig, die Rücksicht auf das Wohl und den Bestand des Gesamtstaats kann jedoch für den Bundesrat, falls Verfassungsstreitigkeiten einen Einzelstaat in der Erfüllung seiner bundesmäßigen Verpflichtungen hindern sollten, das Recht und die Pflicht begründen, auch ohne Anrufen auf Grund des Art. 19 einzuschreiten.

Oberste Rekursinstanz bildet ferner der Bundesrat, wenn in einem Bundesstaat der Fall einer Justizverweigerung eintritt und auf gesetzlichen Wegen ausreichende Hilfe nicht erlangt werden kann (RV. Art. 77).[1]) Bei der Beurteilung der Frage, ob der Fall einer verweigerten oder gehemmten Rechtspflege vorliegt und die in der Beschwerde vorgebrachten Tatsachen erwiesen sind, ist hier nach ausdrücklicher Verfassungsvorschrift vom Bundesrat lediglich nach Rechtsgrundsätzen, nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates, zu verfahren.

Der Bundesrat ist endlich in einigen reichsgesetzlich besonders bezeichneten Fällen berufen, eine formell wirksame verwaltungsgerichtliche Entscheidung zu fällen. Diese speziellen Gesetzesbestimmungen betreffen u. a. die zwangsweise Versetzung von Reichsbeamten in den Ruhestand,[2]) die im Verwaltungsstreitverfahren zu treffenden Entscheidungen erster und letzter Instanz für die Konsulargerichtsbezirke und für die Schutzgebiete,[3]) Beschwerden gegen Entscheidungen des Reichsversicherungsamts, durch welche Genossenschaftsstatuten die Genehmigung versagt wird,[4]) und die Auflösung von Berufsgenossenschaften, welche zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten leistungsunfähig werden.[5])

Gegenüber diesen weitreichenden Kompetenzen des Deutschen Bundesrats gewährt in der Schweiz der Entscheidung öffentlichrechtlicher Streitigkeiten durch die politischen Behörden das Bestehen eines Bundesgerichts nur wenig Raum; die Revision der

---

[1]) Seit Einführung des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes ist Art. 77 für das Gebiet der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit ohne praktische Bedeutung.
[2]) RBG. v. 31. 3. 1873 § 66.
[3]) KonsGG. v. 7. 4. 1900 § 23.
[4]) GewUG. i. d. F. v. 5. 7. 1900 §§ 39, 54.
[5]) GewUG. i. d. F. v. 5. 7. 1900 §§ 39, 54.

Bundesverfassung vom Jahr 1874 hat, abgesehen von den Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden (BV. Art. 85 Ziff. 13), der Bundesversammlung lediglich die Entscheidung desjenigen Teiles der staats- und verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten in der Beschwerdeinstanz vorbehalten, welchen die sogen. Administrativstreitigkeiten einnehmen (BV. Art. 85 Ziff. 12). Es handelt sich hierbei stets um Erkenntnisse des Bundesrats als Rekursinstanz (BV. Art. 102 Ziff. 2) gegenüber Verfügungen kantonaler Behörden wegen Verletzung der Bundesverfassung, von eidgenössischen Konkordaten oder Staatsverträgen.[1]) Die nähere Ausscheidung dessen aber, was als Administrativstreitigkeit der Kompetenz des Bundesgerichts entzogen bleiben soll, wurde nicht durch die Verfassung selbst vorgenommen, sondern der Bundesgesetzgebung überlassen (BV. Art. 113 Abs. 2). Unter dem allgemeinen Gesichtspunkt, daß Streitfälle von vorwiegend politischer und administrativer Natur auch dem Entscheide der politischen Behörden unterliegen sollen,[2]) wurden durch Art. 189 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege v. 22. 3. 1893 als Administrativstreitigkeiten festgestellt:

1. Beschwerden betr. Verletzung der Bestimmungen der Bundesverfassung oder auf Grund dieser Artikel erlassener Bundesgesetze[3]) über unentgeltliche Ausrüstung der Wehrmänner (Art. 18 Abs. 3), Schulwesen der Kantone (Art. 2 Abs. 2 u. 3), Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31), Jesuitenverbot (Art. 51) und Zivilstand und Begräbnis (Art. 53 Abs. 1 u. 2);

2. Beschwerden betr. Stimmrecht der Bürger und kantonale Wahlen und Abstimmungen;

3. Anstände und Staatsverträge betr. Handels- und Zollverhältnisse, Patentgebühren, Freizügigkeit, Niederlassung und Befreiung vom Militärpflichtersatz.

Den gesetzgebenden Räten obliegt weiterhin, wie schon erwähnt, die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten[4]) zwischen Bundesbehörden,[5]) vornehmlich zwischen Bundesrat und Bundesgericht; doch kann sich bezüglich der Entscheidung von Administrativstreitigkeiten auch die Möglichkeit eines Kompetenzkonflikts zwischen Bundesversammlung und Bundesgericht oder bezüglich der Entscheidung von Verwaltungssachen zwischen den politischen Behörden selbst ergeben.[6])

---

[1]) vgl Blumer-Morel Bd. 3 S. 66.
[2]) vgl. Burckhardt S. 798; Blumer-Morel Bd. 3 S. 68.
[3]) Schollenberger, System S. 266.
[4]) Durch die vereinigte Bundesversammlung (s. BV. Art. 92).
[5]) Für Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und Kantonalbehörden ist wieder das Bundesgericht zuständig (Art. 113 Ziff. 1).
[6]) s. Burckhardt S. 762.

Als Organ der Rechtsprechung erweist sich endlich die Bundesversammlung auch gegenüber ihren eigenen Mitgliedern und den von ihr gewählten Beamten, insofern nach dem Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten v. 9. 12. 1850 die gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen und Vergehen in amtlicher Stellung gegen Mitglieder des Nationalrats[1]) sowie von diesen gewählte Beamte nur auf Beschluß der gesetzgebenden Räte eintreten kann. Die Entscheidung der Bundesversammlung erfolgt nach einem durch das Bundesgesetz (Art. 20 bis 25) geregelten besonderen Verfahren und hat sich auf die Vorfrage der Erheblichkeit und im Falle der Bejahung auf die Anhängigmachung beim Bundesgericht zu erstrecken, welchem die weitere Aburteilung obliegt.

3. Die Volksvertretungen.

Reichstag und Nationalrat.

Brachte die Verschiedenheit der politischen und staatsrechtlichen Verhältnisse der deutschen Bundesstaaten gegenüber den Zuständen in den Schweizer Kantonen naturgemäß auch eine in wesentlichen Punkten verschiedengeartete Stellung und Zusammensetzung der Vertretungen der Einzelstaaten im Verfassungsbau beider Länder mit sich, so beruhen im Gegensatz dazu die Volksvertretungen im Deutschen Reich und in der Eidgenossenschaft im großen und ganzen auf gleichen Grundlagen und weisen in vielen Beziehungen vollkommen identische Züge auf mit der Maßgabe, daß der Reichstag das Einkammersystem verkörpert, der Nationalrat aber eine Vertretung des Volkes im Rahmen des Zweikammersystems darstellt.

Die Mitglieder des Reichstags wie des Nationalrats sind nicht Vertreter der Bevölkerung der einzelnen Gliedstaaten oder der Wahlkreise, in denen sie gewählt sind,[2]) sondern vertreten die Gesamtbevölkerung[3]) im Bunde und haben daher auch vorzugsweise die allgemeinen Interessen des Volkes zu wahren und nicht die speziellen Vorteile ihres Wahlkreises zu verfolgen. An Aufträge und Instruktionen ihrer Wähler nicht gebunden,[4]) sind sie Vertreter des Volkes nur in politischer Beziehung, nicht im

[1]) Nur bezüglich ihrer außerparlamentarischen Tätigkeit.

[2]) Abs. 2 des Art. 28 RV., wonach bei Beschlußfassung über eine nicht dem ganzen Reich gemeinschaftliche Angelegenheit die Stimmen nur derjenigen Mitglieder gezählt werden, die in Bundesstaaten gewählt sind, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist, wurde im Jahre 1873 wieder aufgehoben.

[3]) RV. Art. 29; BV. Art. 72 Abs. 1.

[4]) RV. Art. 29; BV. Art. 91.

Rechtssinne.[1]) Sie stimmen nach freier Überzeugung und sind daher ihren Wählern für ihre abgegebenen Voten ebensowenig verantwortlich wie die Mitglieder des Ständerats.[2]) Die Annahme einer „Besoldung" ist den Mitgliedern des Reichstags als solchen durch das Reichsgesetz v. 21. 5. 1906 untersagt; sie beziehen jedoch aus Reichsmitteln eine „Aufwandentschädigung", deren Auszahlung an die Anwesenheit der Abgeordneten bei den Plenarsitzungen bezw. bei Abstimmungen geknüpft ist (§ 4 Abs. 1 des gen. Ges.), und erhalten für die Dauer der Sitzungsperiode sowie 8 Tage vor deren Beginn und auf 8 Tage nach deren Schluß freie Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen (§ 5 Ziff. a des Gesetzes). Ebenso werden die Mitglieder des Nationalrats durch Tagegelder von 20 Fr.[3]) für die Sitzungen des Rates und der Kommissionen, an denen sie teilgenommen haben, und durch Gewährung von Reiseentschädigungen[4]) aus der Bundeskasse entschädigt (BV. Art. 79).

Die Mitglieder des Reichstags sowohl wie die des Nationalrats genießen im Interesse einer ungestörten und unabhängigen Tätigkeit ihrer Körperschaften erhöhten strafrechtlichen Schutz, bezw. neben ihrer politischen auch strafrechtliche Unverantwortlichkeit. „Kein Mitglied des Reichstags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden" (RV. Art. 30), und in ähnlicher Weise bestimmt Art. 1 des eidgenössischen Verantwortlichkeitsgesetzes, daß die Mitglieder des Nationalrats für ihre Voten in der Behörde nicht verantwortlich sind und nie eine hierauf bezügliche Klage erhoben werden kann. Die Garantie der Unverantwortlichkeit beschränkt sich nicht, wie es nach dem Wortlaut den Anschein hat, auf die Stimmabgabe, sondern erstreckt sich speziell auch auf die Äußerungen und gewährt so ebenfalls volle Redefreiheit. Wegen Verbrechen und Vergehen im Amt können Mitglieder des Nationalrats nur mit Zustimmung der Bundesversammlung gerichtlich verfolgt werden (Art. 17 des Gesetzes), und noch weiter geht das Bundesgesetz betr. die politischen und polizeilichen Garantien der Eidgenossenschaft, indem es die Zulässigkeit einer polizeilichen oder gerichtlichen Verfolgung oder Verhaftung anderer als in amtlicher Stellung be-

---

[1]) vgl. Laband Bd. 1 S. 272; Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung S. 47 f.

[2]) vgl. oben S. 18.

[3]) Bundesbeschluß betr. die Erhöhung der Taggelder des Nationalrats v. 22. 12. 1874.

[4]) Bundesgesetz betr. die Reiseentschädigungen v. 16. 8. 1878.

gangener Verbrechen und Vergehen, außer im Fall der Betretung auf frischer Tat, an die Zustimmung der Bundesversammlung knüpft.[1]) Übereinstimmend damit können — abgesehen von dem Fall ihrer Ergreifung bei Ausübung der Tat oder im Lauf des nächstfolgenden Tages — auch die Mitglieder des Deutschen Reichstags während der Sitzungsperiode nur mit dessen Genehmigung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden (RV. Art. 31 Abs. 1). Die deutsche Reichsverfassung geht jedoch noch weiter, indem sie eine gleiche Genehmigung bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich macht (RV. Art. 31 Abs. 2)[2]) und dem Reichstag das Recht einräumt, die Unterbrechung jedes Strafverfahrens gegen eines seiner Mitglieder und jeder Untersuchungs- oder Zivilhaft[3]) für die Dauer der Sitzungsperiode zu verlangen (RV. Art. 31 Abs. 3).

Die Zusammensetzung und Bildung der beiden Volksvertretungen ist teils durch die Verfassungen selbst, teils durch besondere Gesetze geregelt. Für das Deutsche Reich ist das Wahlgesetz v. 31. 5. 1869 mit dem auf Grund dieses Gesetzes vom Bundesrat erlassenen Wahlreglement v. 28. 5. 1870 und v. 28. 4. 1903, für die Eidgenossenschaft das Bundesgesetz betr. die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen v. 19. 7. 1872, abgeändert durch Gesetz v. 3. 3. 1900, maßgebend. Der Reichstag wie Nationalrat beruhen auf dem allgemeinen, nicht auf gewisse Klassen oder Stände beschränkten Wahlrecht (RV. Art. 20 Abs. 1). Wähler für den Reichstag ist jeder Deutsche, welcher das 25. Lebensjahr (Wahlgesetz § 1), Wähler für den Nationalrat jeder Schweizer, welcher das 20. Lebensjahr zurückgelegt hat und im übrigen nach der Gesetzgebung seines Wohnsitzes — Kantons — nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist (BV. Art. 74 Abs. 1). Das aktive Wahlrecht ist demnach in beiden Bünden an folgende Voraussetzungen geknüpft: Reichs- bezw. Bundesangehörigkeit, männliches Geschlecht und Alter von mindestens 25 bezw. 20 Jahren. Während jedoch im Deutschen Reich die Fälle, in denen die Ausübung des Wahlrechts ausgeschlossen ist oder zu ruhen hat, von Reichs wegen geregelt sind, sind für die Ausschließung von den eidgenössischen Wahlen die kantonalen[4]) Ausschlußgründe vom

---

[1]) Im Falle der Bejahung erfolgt die Aburteilung durch das Bundesgericht und nur in unbedeutenden Fällen durch die kantonalen Gerichte des Begehungsorts; Verbrechen und Vergehen im Amt sind ausschließlich an das Bundesgericht zu überweisen.

[2]) Dieser Satz ist jetzt in § 904 Ziff. 1 ZPO. hinsichtlich der Mitglieder aller deutschen gesetzgebenden Versammlungen anerkannt.

[3]) Nicht dagegen der Strafhaft.

[4]) Des Wohnsitzkantons.

Aktivbürgerrecht bestimmend, solange nicht der Bund selbst einheitliche Vorschriften darüber aufstellt (BV. Art. 74 Abs. 4).[1] Die Wahlen zum Reichstag und Nationalrat sind direkte,[2] und als dritten Hauptgrundsatz statuiert die deutsche Reichsverfassung die geheime Abstimmung; in der Schweiz dagegen ist es in Schonung der in jedem Gliedstaat bestehenden besonderen Gewohnheiten und Anschauungen den Kantonen überlassen, offene oder geheime Wahl anzuordnen.

Die Zahl der Abgeordneten bestimmt sich im Deutschen Reich nach dem Grundsatz, daß in jedem Bundesstaat auf je 100000 Seelen der Bevölkerungszahl ein Abgeordneter gewählt wird, wobei bis zur weiteren gesetzlichen Regelung immer noch diejenige Bevölkerungszahl maßgebend ist, welche den Wahlen zum verfassungsgebenden Reichstag zugrunde gelegen hat.[3] Der bundesstaatliche Charakter des Reiches tritt, obwohl der Reichstag nicht eine Vertretung der Bevölkerung der einzelnen Staaten, sondern des deutschen Volkes in seiner Gesamtheit ist, auch bei der Bildung der Volksvertretung in Erscheinung, indem die Abgeordneten „in jedem Bundesstaat" gewählt werden und auf einen Bundesstaat, dessen Bevölkerung 100000 Seelen nicht erreicht, trotzdem ein Abgeordneter entfällt. Kein Wahlkreis kann mithin Gebiete mehrerer Staaten umfassen; ein Überschuß von mindestens 50000 Seelen der Gesamtbevölkerung eines Bundesstaates wird vollen 100000 Seelen gleichgerechnet. In gleicher Weise ist bei den Wahlen zum Nationalrat auf den bundesstaatlichen Charakter der Eidgenossenschaft Rücksicht genommen durch die Bestimmung, daß jeder Kanton und bei geteilten Kantonen jeder der beiden Landesteile wenigstens ein Mitglied zu wählen hat (BV. Art. 72 Abs. 3), und daß im übrigen auf je 20000 Seelen der Gesamtbevölkerung jedes Kantons[4] ein Abgeordneter zu wählen ist. Eine Bruchzahl über 10000 Seelen wird hierbei für 20000 Seelen berechnet, während ein Überschuß von weniger als 10000 Seelen unberücksichtigt bleibt. Für die Bemessung der Zahl der zu wählenden Nationalräte dient jeweils das Ergebnis der letzten eidgenössischen Volkszählung[5] als Grundlage. Das zurzeit gültige

[1]) vgl. Schollenberger, System S. 219.

[2]) RV. Art. 20 Abs 1; BV. Art. 73.

[3]) § 5 WahlG.; für die süddeutschen Staaten s. Reichsgesetz betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reichs in Elsaß-Lothringen v. 25. 7. 1873. Die Gesamtzahl der Abgeordneten beträgt demnach gegenwärtig 397.

[4]) Die Zahl der Mitglieder des Nationalrats ist trotz des Wortlauts von Abs. 1 des Art. 72 nicht nach der Bevölkerung der gesamten Schweiz, sondern nach der Bevölkerung jedes Kantons zu berechnen, wie aus Abs. 2 dieses Artikels hervorgeht (Burckhardt S. 712).

[5]) Welcher die Wohnbevölkerung zugrunde gelegt ist; s. Schollenberger, System S. 223; Burckhardt S. 712.

Bundesgesetz betr. die Nationalratswahlkreise[1]) v. 4. 6. 1902 stützt sich auf die Volkszählung v. 1. 12. 1900 und setzt die Zahl der zu wählenden Abgeordneten auf 167 fest.

Die Wahlen zum Reichstag und Nationalrat finden in Wahlkreisen statt, und zwar dürfen auch die eidgenössischen Wahlkreise mit Rücksicht auf die kantonale Zusammensetzung des Bundesstaats in gleicher Weise wie im Deutschen Reich nicht aus Teilen verschiedener Kantone gebildet werden (BV. Art. 73). Während im Deutschen Reich in jedem Wahlkreis nur ein Abgeordneter gewählt wird,[2]) ist die Größe der eidgenössischen Wahlkreise und dementsprechend die Anzahl der in jedem zu wählenden Abgeordneten sehr ungleich. Die gegenwärtig bestehende Wahlkreiseinteilung ist im Anschluß an die letzte eidgenössische Volkszählung durch das obenerwähnte Bundesgesetz betr. die Nationalratswahlkreise v. 4. 6. 1902 erfolgt, welches die Zahl der Kreise auf 49 festsetzt. Für die Wahl der Mitglieder des Nationalrats entscheidet auch in den Wahlkreisen, in denen mehrere Abgeordnete zu wählen sind, die absolute Stimmenmehrheit,[3]) welche naturgemäß für die Wahl der Mitglieder des Reichstags maßgebend ist. Um auch Minderheiten ihre entsprechende Vertretung zu schaffen, wurde im Laufe der Zeit wiederholt die Ersetzung des Mehrheitssystems für die Nationalratswahlen durch das proportionale Wahlsystem in Vorschlag gebracht, ohne jedoch die Mehrheit des Volkes zu finden, und erst in jüngster Zeit wurde ein abermaliges Volksbegehren auf Einführung der Verhältniswahl des Nationalrats vom Volk und den Ständen verworfen.[4])

Die Wahlfähigkeit als Mitglied des Reichstags wie des Nationalrats ist an die gleichen Voraussetzungen geknüpft wie die Wahlberechtigung. Während jedoch im Deutschen Reich als weiteres Erfordernis der Besitz der Reichsangehörigkeit seit mindestens einem Jahr hinzutritt (WahlG. § 4), beschränkt sich die Wahlfähigkeit zum Nationalrat auf die stimmberechtigten Schweizerbürger[5]) weltlichen Standes (BV. Art. 75); Geistliche sind darnach, obwohl auch in der Schweiz aktiv wahlberechtigt, von der Wähl-

---

[1]) Früher Bundesgesetz betr. die Wahlen in den Nationalrat genannt.

[2]) Das Reichsgebiet zerfällt demnach in 397 Wahlkreise, deren Bevölkerung ursprünglich gleich stark war (100000 Seelen), durch die ungleiche Bevölkerungszunahme in den einzelnen Wahlkreisen gegenwärtig jedoch gewaltige Unterschiede aufweist.

[3]) Bundesgesetz betr. die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.

[4]) Dagegen wurde das proportionale Wahlverfahren für die kantonale Abstimmung im Kanton St. Gallen am 5. 2. 1911 angenommen.

[5]) Der Unterschied zwischen den geborenen und naturalisierten Schweizerbürgern hinsichtlich ihrer Wählbarkeit wurde wieder fallen gelassen.

barkeit ausgeschlossen. Eine indirekte Beschränkung der Wählbarkeit[1]) ist in beiden Ländern durch die sogen. Inkompatibilitätsbestimmungen[2]) gegeben, wonach die Bundesratsbevollmächtigten nicht zugleich dem Reichstag angehören und ebenso die Mitglieder des Ständerats, des Schweizer Bundesrats und von letzterem gewählte Beamte sowie des Bundesgerichts (BV. Art. 108 Abs. 4) nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein können.

Gegenüber einer Legislaturperiode des Reichstags von fünf Jahren wird der Nationalrat auf die Dauer von drei Jahren gewählt (BV. Art. 76). Eine außerordentliche Gesamterneuerung der Volksvertretung findet in der Eidgenossenschaft statt zur Vornahme einer Totalrevision der Bundesverfassung, falls eine Abteilung der Bundesversammlung nicht zustimmt oder die Anregung hierzu vom Volke ausgeht (BV. Art. 120 Abs. 1), im Deutschen Reiche im Falle ihrer Auflösung während der Legislaturperiode, wobei die Neuwahlen innerhalb eines Zeitraums von 60 Tagen nach der Auflösung des Reichstags zu bewirken sind (RV. Art. 25).

Die Berufung des Reichstages ist ebenso wie die Eröffnung, Vertagung und Schließung das ausschließliche Recht des Kaisers (RV. Art. 12), welcher verpflichtet ist, die Berufung alljährlich (RV. Art. 13) eintreten zu lassen und im Falle der Auflösung während der Legislaturperiode den Reichstag wieder innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen nach der Auflösung zu versammeln. Hinsichtlich der Vertagung ist das Recht des Kaisers durch Art. 26 RV. in der Weise beschränkt, daß sie ohne Zustimmung des Reichstags die Frist von 30 Tagen nicht überschreiten und während derselben Session nicht wiederholt werden darf. Die Bedingungen der Tätigkeit des Nationalrats sind die gleichen wie beim Ständerat: Eine Einberufung erfolgt nur zu den außerordentlichen Sitzungen und steht dem Bundesrat zu, welcher sie auf Verlangen von einem Viertel der Mitglieder des Nationalrats oder von fünf Kantonen vornehmen muß. Zur alljährlichen ordentlichen Sitzung dagegen versammelt sich der Nationalrat ohne besondere Berufung jeweilig am ersten Montag des Monats Juni und zu ihrer Fortsetzung am ersten Montag des Monats Dezember;[3]) für die Zeit zwischen den beiden Abteilungen der ordentlichen Sitzung gilt der Nationalrat als vertragt. Auflösen oder vertagen[4]) kann sich der Nationalrat nur mit Zustimmung des

[1]) Insofern die Wahl an sich zwar gültig, ihre Annahme aber von dem Verzicht auf das bisherige Amt abhängig gemacht ist.
[2]) RV. Art. 9; BV. Art. 77.
[3]) Blumer-Morel Bd. 3 S. 72; vgl. oben S. 20 Anm. 2.
[4]) vgl. oben S. 20.

Ständerats (Art. 10 des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr usw. v. 9. 10. 1902).

Die formelle Erledigung der Geschäfte des Reichstags bezw. des Nationalrats ist teils durch die Verfassungen selbst, teils durch die Geschäftsordnung des Reichstags[1]) bezw. in dem Geschäftsreglement des schweizerischen Nationalrats v. 5. 6. 1903 geregelt. Der Reichstag wählt für die Dauer einer Session seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer, welche die Gesamtbezeichnung „Vorstand des Reichstages" führen; ebenso wählt der Nationalrat aus seiner Mitte für jede ordentliche und außerordentliche Sitzung einen Präsidenten und Vizepräsidenten, welche mit den vier Stimmzählern das „Bureau" bilden. In der Praxis ist es allerdings hergebracht, daß Präsident und Vizepräsident für beide ordentliche Sessionen und außerdem für die außerordentlichen eines Jahres im Amte bleiben. Im Gegensatz zur Zulässigkeit einer Wiederwahl des Präsidenten und der Vizepräsidenten des Reichstags ist für den Nationalrat die gleiche Bestimmung wie für den Ständerat getroffen, daß der Präsident einer ordentlichen Sitzung für die nächstfolgende ordentliche Sitzung weder als Präsident noch als Vizepräsident wählbar ist, und daß das gleiche Mitglied nicht während zwei unmittelbar aufeinanderfolgender Sitzungen Vizepräsident sein kann; man wollte durch diese Beschränkungen dafür sorgen, daß die Präsidentenstelle dem föderativen Charakter der Eidgenossenschaft entsprechend zwischen Abgeordneten der verschiedenen Kantone wechsle;[2]) dagegen ist nicht verboten und zugleich die Regel, daß der Vizepräsident einer ordentlichen Periode im nächstfolgenden Jahre die Stelle eines Präsidenten bekleidet. Die Plenarsitzungen beider Versammlungen sind entsprechend dem Wesen aller parlamentarischen Tätigkeit[3]) in der Regel öffentlich. Zur gültigen Beschlußfassung des Reichstags und ebenso des Nationalrats ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erforderlich, wobei die absolute Mehrheit der Stimmenden entscheidet. Bei gleichgeteilten Stimmen gibt im Nationalrat die Stimme des Präsidenten den Ausschlag, während im Reichstag im Falle der Stimmengleichheit ein Antrag abgelehnt ist. Neben den Vorlagen des Bundesrats ist jedes Mitglied berechtigt, Anträge an den Reichstag zu stellen,[4]) welche jedoch von mindestens 15 Abgeordneten unterzeichnet sein müssen; Abänderungsvorschläge bedürfen der Unterstützung von

---

[1]) In der seither unveränderten Fassung v. 10. 2. 1876.
[2]) Blumer-Morel Bd. 3 S. 50.
[3]) vgl. Laband Bd. 1 S. 320.
[4]) Das Recht der Initiative besteht auch für Verfassungsänderungen.

30 Mitgliedern. In der Schweiz steht das Vorschlagsrecht[1]) jedem der beiden Räte, jedem Mitglied derselben, den Kantonen (BV. Art. 93) und dem Bundesrat (BV. Art. 102 Ziff. 4) zu. Zur Vorberatung über die vom Reichstag und Nationalrat zu behandelnden Gegenstände und zur Berichterstattung an das Plenum werden aus der Mitte beider Versammlungen Kommissionen[2]) gewählt. Verschieden davon und der Eidgenossenschaft unbekannt sind die durch Los gebildeten Abteilungen des Reichstags[3]) zur Vorprüfung der Wahlen und zur Wahl der Kommissionsmitglieder.

Wie bereits oben S. 25 ausgeführt, sind die beiden Abteilungen der Bundesversammlung in jeder Beziehung gleichberechtigt; lediglich eine formale Höherstellung des Nationalrats vor dem Ständerat könnte event. darin erblickt werden, daß beim Zusammentritt beider Räte zur vereinigten Bundesversammlung sich die Mitglieder unter dem Vorsitz des Präsidenten des Nationalrats und unter Zugrundelegung von dessen Geschäftsordnung vereinigen. Im übrigen sind die Befugnisse des Nationalrats vollkommen identisch mit denen des Ständerats und stehen, in den Geschäftskreis der Bundesversammlung im ganzen fallend, beiden Räten gemeinschaftlich zu — mit Ausnahme einiger weniger Sonderkompetenzen beider Räte, welche jedoch ihrem Inhalt nach ebenfalls übereinstimmen und gelegentlich der Besprechung des Tätigkeitsbereiches des Ständerats erwähnt wurden —. Ich kann mich daher an dieser Stelle bezüglich der Darstellung der Funktionen des Nationalrats darauf beschränken, auf meine Ausführungen über den Geschäftskreis der Bundesversammlung im ganzen[4]) und die Sonderzuständigkeiten des Ständerats[5]) zu verweisen und nur die bedeutsamsten Kompetenzen zur Vergleichung mit den Befugnissen des Deutschen Reichs hervorzuheben.

Wie für alle parlamentarischen Körperschaften bilden auch für den Reichstag und den Nationalrat das Hauptgebiet ihrer Betätigung Gegenstände gesetzgeberischer Natur. Während die Befugnis des Nationalrats zur Aufstellung von Rechtsnormen, abgesehen von der positiven Bestimmung des Art. 85 Ziff. 2 BV., welche die Bundesversammlung allein hierzu für kompetent erklärt, schon aus deren präsumtiven Zuständigkeit zur Gesetzgebung im materiellen Sinn abzuleiten ist, wird die Mitwirkung des Reichs-

[1]) = das Recht, die Bundesversammlung zu verpflichten, über einen gemachten Vorschlag Beschluß zu fassen, im Gegensatz zum Petitionsrecht, welches diese Verpflichtung der angesprochenen Behörde nicht begründet; s. Burckhardt S. 781.

[2]) Über die Kommissionen in der Schweiz vgl. Dubs Bd. 1 S. 72 f.

[3]) Der Reichstag zerfällt in 7 Abteilungen.

[4]) s. oben S. 25 ff.

[5]) s. oben S. 23 Anm. 3 u. 4.

tags an der Rechtssetzung dadurch gesichert, daß Gesetze im materiellen Sinn auch der Form des Gesetzes und damit eines zustimmenden Beschlusses des Reichstags bedürfen, es sei denn, daß durch Reichsgesetz selbst der Verordnungsweg vorgeschrieben wird. Die Wirkung der gesetzgeberischen Beschlüsse der Volksvertretungen in beiden Ländern auf das Zustandekommen der Gesetze ist jedoch von unterschiedlicher Kraft: Der Nationalrat nimmt nicht nur teil an der Feststellung des Gesetzesinhalts, sondern vor allem auch am Gesetzesbefehl, und bleibt nur bei Verfassungsänderungen auf die Ausarbeitung beschränkt; die Gesetzgebungstätigkeit des Reichstags dagegen beruht in allen Fällen ausschließlich auf der Herstellung und Beratung des Gesetzentwurfs und bildet nur die Vorbedingung für die Ausübung der vornehmsten Gesetzgebungsfunktion, der Sanktion, durch den Bundesrat. Neben der Form der Mitwirkung am Zustandekommen der formellen Gesetze kommt die rechtssetzende Tätigkeit des Reichstags auch in der Form der Genehmigung zum Ausdruck, insoweit die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen mit dem Vorbehalt verbunden wird, daß die Verordnungen dem Reichstag vorzulegen sind, und daß dieselben außer Kraft treten[1]) oder außer Kraft zu setzen sind, wenn der Reichstag seine Genehmigung versagt[2]) oder die Aufhebung verlangt,[3]) bezw. nicht in Kraft treten, bevor der Reichstag seine Genehmigung erteilt hat.[4]) In ähnlicher Weise kann sich auch die Schweizer Bundesversammlung das Recht vorbehalten, die vom Bundesrat aufgestellten Rechtsverordnungen zu genehmigen, wie es im Art. 6 des Bundesgesetzes betr. die Freizügigkeit des Medizinalpersonals v. 19. 12. 1877 gefordert wird.[5])

Die Form des Gesetzes dient nicht nur zur Aufstellung von Rechtsnormen, sondern auch in weitem Maße zur Vornahme und Erledigung von Angelegenheiten, welche ihrem materiellen Inhalt nach der Verwaltung zugehören, und während nun die Schweizer Bundesverfassung im Art. 85 einen ganzen Katalog von einzelnen Verwaltungsgegenständen anführt, welche „insbesondere" in den Geschäftskreis von Nationalrat und Ständerat fallen, die Art ihrer Erledigung aber — sei es durch Gesetz oder

---

[1]) So § 8 des Reichsgesetzes v. 25. 6. 1873 betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reichs in Elsaß-Lothringen.

[2]) z. B. GewO. § 56b Abs. 2.

[3]) z. B. Gesetz betr. den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen v. 14. 5. 1879 § 7.

[4]) s. WahlG. § 15 Abs. 2 bezüglich Abänderung des Wahlreglements.

[5]) And. A. Burckhardt S. 736, welcher eine Einschränkung der Delegation an den Bundesrat durch Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung für unzulässig hält.

durch einfachen Verwaltungsbeschluß — der Entscheidung der beiden Räte anheimgestellt ist, wird eine Mitwirkung des Reichstags bei Verwaltungsgeschäften mit wenigen Ausnahmen dadurch begründet, daß für ihre Erledigung die Form des Gesetzes vorgeschrieben wird. Materiell ist also die Verwaltungskompetenz des Reichstags nicht beschränkt: Neben den Verwaltungsgeschäften, für welche die Reichsverfassung selbst den Weg der Gesetzgebung vorsieht, kann jede denkbare Verwaltungsmaßregel „im Wege der Reichsgesetzgebung" angeordnet werden, wenn ihre Tragweite eine Mitwirkung der Volksvertretung wünschenswert erscheinen läßt.[1]) Regelmäßig aber ist sie im Gegensatz zu der freien Selbstbestimmung der Schweizer Bundesversammlung über die Art der Ausübung ihrer Verwaltungsbefugnisse an die Form des Gesetzes gebunden.

Wenn auch auf dem Wege, daß zu ihrer Erledigung die Form des Gesetzes vorgeschrieben wird, für jede Verwaltungsmaßnahme im Reiche die Zuständigkeit des Reichstages begründet werden kann,[2]) wie z. B. Art. 41 der RV. für den Bau oder die Konzessionierung von Reichseisenbahnen den Weg eines Reichsgesetzes vorsieht, so bildet doch das Hauptgebiet der Verwaltungstätigkeit des Reichstags seine Mitwirkung bei den Finanzangelegenheiten des Reiches; die Bewilligung von Mitteln und die Kontrolle über deren Verwendung wird stets zu den vornehmsten Aufgaben einer jeden Volksvertretung gehören: Neben der Aufnahme einer Anleihe sowie der Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches in Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses (RV. Art. 72) erfolgt auch die jährliche Feststellung des Reichshaushaltsetats (RV. Art. 69) im Wege der Reichsgesetzgebung. Die weitgehenden Befugnisse, welche das Budgetbewilligungsrecht in sich schließt, wurden bereits gelegentlich der Vergleichung der Befugnisse des Deutschen Bundesrats und des Ständerats bezw. der Bundesversammlung im ganzen erwähnt.[3]) Der Reichstag wird dadurch nicht nur in die Lage versetzt, die rein finanzielle Seite des Budgets und die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der darin geforderten Ausgaben für die Verwaltung zu prüfen, sondern im Anschluß hieran die gesamte Tätigkeit der Reichsregierung seiner Kontrolle und Kritik zu unterwerfen und auch auf alle diejenigen Verwaltungsakte indirekt einzuwirken, welche an sich nicht in

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 227.

[2]) Der bedeutendste und wichtigste Fall der Anwendung der Gesetzesform bei Vornahme eines Verwaltungsgeschäftes betraf die Verwendung der von Frankreich gezahlten Kriegsentschädigung.

[3]) s. oben S. 31.

Gesetzesform vorzunehmen sind.[1]) Die Teilnahme des Reichstags an der Aufstellung des Reichshaushaltsetats stimmt also inhaltlich vollkommen überein mit der Mitwirkung des Nationalrats[2]) bei der Aufstellung des jährlichen Voranschlags mit der Maßgabe, daß die Budgetbeschlüsse der Bundesversammlung keine Gesetze im formellen Sinne bilden. Wie dem Nationalrat[3]) ist ferner dem Reichstag auch an der Abnahme der Staatsrechnung ein vollberechtigter Anteil eingeräumt, indem Art. 72 der RV. bestimmt, daß über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs durch den Reichskanzler als den verantwortlichen Leiter der Reichsverwaltung dem Reichstag in gleicher Weise wie dem Bundesrat zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen ist. Die Erteilung der Decharge bildet insofern eine Ausnahme, als sie nicht durch Bundesrat und Reichstag gemeinsam im Wege der Gesetzgebung, sondern durch beide Körperschaften getrennt erfolgt.

Ein weiteres Gebiet, für welches die Reichsverfassung ausdrücklich die Mitwirkung des Reichstags erforderlich macht, betrifft die Verträge des Reichs mit fremden Staaten, soweit sie sich auf Gegenstände beziehen, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören (RV. Art. 11 Abs. 3).[4]) Die staatsrechtliche Gültigkeit dieser Verträge ist hier von der Genehmigung des Reichstags abhängig gemacht, während in der Schweiz nicht nur staatsrechtliche Verbindlichkeit, sondern auch ihre völkerrechtliche Wirksamkeit erst durch die Genehmigung der Bundesversammlung begründet wird.

Zur Verwaltungskompetenz des Reichstags gehört ferner das Recht, an ihn gerichtete Petionen dem Bundesrat bezw. Reichskanzler zu überweisen (RV. Art. 23), welches ihm ein weiteres Mittel der Kontrolle und Kritik der Reichsverwaltung an die Hand gibt und ihn gewissermaßen zu einem öffentlichrechtlichen Rügegericht[5]) gegenüber den Verwaltungsbehörden stempelt.

Eine Kontrolle des Reichstags über die Tätigkeit der Regierungsorgane äußert sich endlich in dem Anspruch auf Bericht über einzelne Verwaltungshandlungen und Verwaltungszweige, indem sich die Regierung diesem Verlangen aus politischen Rücksichten schwer entziehen kann, wenn auch eine staatsrechtliche Pflicht zur Erstattung von Berichten jeweils nur durch eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung begründet werden kann.[6]) In der

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 276.
[2]) s. oben S. 31.
[3]) s. oben S. 32.
[4]) vgl. über den Hinweis auf Art. 4 RV. Laband Bd. 2 S. 128.
[5]) Laband Bd. 1 S. 283.
[6]) Meyer-Anschütz S. 442; Laband Bd. 1 S. 281.

Schweiz dagegen besteht in Konsequenz des ausdrücklich anerkannten Oberaufsichtsrechts der Bundesversammlung über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege für den Bundesrat die unbedingte Verpflichtung zur jährlichen oder außerordentlichen Berichterstattung über seine Verrichtungen und über den Zustand der Eidgenossenschaft (BV. Art. 102 Ziff. 16), während das Bundesgericht gleichfalls über seine gesamte Amtstätigkeit in bezug auf die Justizverwaltung alljährlich Bericht zu geben hat.

Gegenüber der Tätigkeit, welche als Abteilung der Bundesversammlung der Nationalrat auf dem Gebiete der Rechtsprechung zu entwickeln hat, tritt der Reichstag fast völlig in den Hintergrund. Neben der Prüfung der Legitimation ihrer Mitglieder und der Entscheidung darüber (RV. Art. 27)[1] obliegt eine verbindliche Feststellung konkreter Rechtsverhältnisse der deutschen Volksvertretung nur insofern, als Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, auf Anrufen eines Teiles „im Wege der Reichsgesetzgebung", also unter Mitwirkung des Reichstags, zur Erledigung zu bringen sind, falls der Versuch einer gütlichen Ausgleichung durch den Bundesrat nicht gelingt (RV. Art. 76 Abs. 2).

4. Volk und Kantone als Gesetzgebungsorgane der Eidgenossenschaft.

Im Deutschen Reich erschöpft sich die rechtliche Mitwirkung des Volkes bezw. der Gesamtheit aller wahlberechtigten Reichsangehörigen[2] am staatlichen Leben des Reiches mit der Bildung seines repräsentativen Organs, des Reichstags; ein direkter Anteil an der Bildung des Gesamtstaatswillens ist der Aktivbürgerschaft nicht eingeräumt, und ebenso sind die deutschen Einzelstaaten nur indirekt, durch die Bestellung ihrer Repräsentation im Bunde und durch die Instruktion ihrer Bevollmächtigten an der Reichsgewalt beteiligt. Aller Einfluß, welchen die Gliedstaaten auf die Willensbildung des Reichs ausüben, ist rechtlich ausschließlich an die Mitgliedschaft am Bundesrat geknüpft. Nur durch den Bundesrat nehmen die Regierungen der Einzelstaaten an der Gesetzgebung wie an den verschiedenen Zweigen der Verwaltung des Reiches und an der Rechtsprechung teil, und selbst die Einbringung von Vorschlägen und die Beschlußfassung über Änderungen der

[1] Die Vorprüfung erfolgt in den Abteilungen bezw. durch die Wahlprüfungskommission.

[2] Das Staatsvolk in seiner Gesamtheit ist handlungsunfähig.

fundamentalsten Grundlagen der Reichsverfassung, wie Bundesnatur, Bundeszwecke, ewige Dauer und Namen des Reichs, steht nur den Mitgliedern des Bundesrats als solchen und innerhalb dieser Körperschaft zu.[1])

Anders in der Schweiz. Hier wirken Volk und Kantone nicht nur als Kreationsorgane von Nationalrat und Ständerat am Leben des Bundes mit, sondern sind durch die Verfassung dazu berufen, teils über den Bundesbehörden,[2]) teils in Konkurrenz mit diesen unmittelbaren Anteil an der Bundesgewalt zu nehmen. Diese direkte Organstellung der Kantone ist wie die Institution des Deutschen Bundesrats eine Erinnerung an den ehemaligen staatenbundlichen Charakter der Eidgenossenschaft[3]) und bietet ein gewisses Äquivalent für den unmittelbaren Einfluß, welchen die deutschen Einzelstaaten auf die Bundesgewalt durch ihre Vertretung im Bundesrat ausüben.

Die Rechte des Volks und der Kantone sind, abgesehen von der Befugnis, die außerordentliche Einberufung der Bundesversammlung zu verlangen (BV. Art. 86 Abs. 2), ausschließlich gesetzgeberischer Natur und räumen ihnen eine weittragende Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung und in noch höherem Maße an der Verfassungsgesetzgebung ein. Diese Mitwirkung beschränkt sich nicht allein auf das Bundesgesetz- und Bundesverfassungsreferendum, sondern erstreckt sich auch auf die Verfassungs- und Gesetzesinitiative.

Die Ausübung dieser einzelnen Befugnisse steht nicht immer beiden Organen zugleich zu: bald ist die Mitwirkung von Volk und Kantonen vorgeschrieben oder freigestellt, bald nur eines der beiden Organe zur Ausübung direkter Organtätigkeit berufen. Andererseits erfordert die Organstellung des Volkes teils ein Tätigwerden der Aktivbürgerschaft im ganzen, teils nur einer bestimmten Anzahl von stimmberechtigten Schweizerbürgern, und ebenso begnügt sich die Mitwirkung der Gliedstaaten bald mit einem Tätigwerden der Kantone für sich allein, bald ist sie an ein Zusammenwirken mehrerer oder der Gesamtheit der Kantone geknüpft.

Was nun den Anteil von Volk und Kantonen an der Bundesgesetzgebung betrifft, so ist durch Art. 93 BV. neben

---

[1]) Eine von dieser herrschenden Ansicht abweichende Meinung vertritt Rehm S. 179, wonach die Bestimmungen im Eingang der Verfassungsurkunde nicht zur Verfassung im Sinne des Art. 78 Abs. 1 RV. gehören und daher zu ihrer Änderung der Zustimmung der Regierungen der Einzelstaaten selbst bedürfen.

[2]) Unter Vorbehalt der Rechte des Volks und der Kantone (Art. 71 BV.).

[3]) „Die Einräumung eines solchen Anteils der Kantone läßt sich nur rechtfertigen als Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat, verträgt sich aber nicht mit der reinen Idee des Bundesstaats" (Schollenberger, System S. 170).

Nationalrat und Ständerat und deren Mitgliedern auch den Kantonen ein Vorschlagsrecht (Initiative)[1] bei beiden Räten eingeräumt, welches durch Korrespondenz auszuüben ist und jedem einzelnen Gliedstaat zusteht, ohne von der Unterstützung einer bestimmten Anzahl von Kantonen abhängig zu sein; daher können auch Halbkantone, welche als solche nur in Betracht kommen, soweit es bei Ausübung eines Rechts auf ein Zusammenwirken ankommt, jeder für sich die Initiative ausüben.[2] Das Vorschlagsrecht umfaßt in erster Linie die Gesetzesinitiative, weiter aber auch den ganzen Geschäftskreis der Bundesversammlung, soweit ein solches in Frage kommen kann.[3] Welche kantonalen Behörden zur Geltendmachung dieses Rechts im Namen der Kantone befugt sind, ist bundesrechtlich nicht geregelt und richtet sich nach dem kantonalen Staatsrecht. Eine Initiative des Volks kennt die Bundesverfassung, abgesehen von der Verfassungsinitiative, nicht.

Dagegen sind beide Organe, Volk und Kantone, befugt, das Gesetzes- und Bundesbeschlußreferendum zu begehren; nach Art. 89 Abs. 2 BV. sollen Bundesgesetze und allgemein verbindliche Beschlüsse nicht dringlicher Natur dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn 30000 Schweizerbürger oder 8 Kantone es verlangen. Im Gegensatz zur Initiative ist hier ein Zusammenwirken mehrerer Kantone zur Bedingung gemacht, so daß Halbkantone nur dann zur Geltung kommen, wenn beide Teile sich zur Ausübung der Kantonsstimme vereinigen.[4] Die Aufstellung der Normen für Geltendmachung des Begehrens ist in Art. 90 BV. der Bundesgesetzgebung vorbehalten und durch das Bundesgesetz betr. Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse v. 17. 6. 1874 erfolgt. Diese bundesrechtliche Regelung bezieht sich in gleicher Weise auf die Teilnahme der Kantone[5] wie des Schweizer Volks. Hiernach muß das Begehren innerhalb einer Ausschlußfrist von 90 Tagen (Art. 4 des Gesetzes) an den Bundesrat mittels schriftlicher Eingabe (Art. 5) eingereicht werden und, soweit es von den Kantonen gestellt wird, stets vom Großen Rat (Kantonsrat, Landrat) ausgehen (Art. 6) unter Vorbehalt des nach der kantonalen Verfassung dem Volke zustehenden Rechts zur Abänderung solcher Schlußnahmen. Mit

---

[1] Es ist das die gewöhnliche Initiative im Unterschied von der Volksinitiative der BV. Art. 120 u. 121 für Verfassungsrevisionen.

[2] Schollenberger, System S. 169.

[3] Bezüglich der wenigen Fälle, in welchen die Kantone bisher von diesem Recht Gebrauch gemacht haben, vgl. Burckhardt S. 782.

[4] Schollenberger, System S. 169.

[5] Im Gegensatz zur kantonalen Regelung der Ausübung der Kantonsinitiative.

der Stellung des Begehrens ist die Mitwirkung der Kantone beim fakultativen Referendum erschöpft. Sie sind nur befugt, den Anstoß zu geben, damit das Volk entscheide, nie aber selbst mitzuentscheiden; die Abstimmung über die Annahme oder Verwerfung der Vorlage obliegt ausschließlich dem Volk bezw. der Aktivbürgerschaft, wobei die absolute Mehrheit der Stimmenden entscheidet (Art. 7). Über die Bedeutung des fakultativen Referendums für das Zustandekommen der Gesetze wurde oben S. 11 gesprochen. Die Annahme durch das Volk verleiht nicht erst wie beim obligatorischen Referendum den Beschlüssen der Bundesversammlung die Sanktion: Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse sind bereits mit der Annahme in den gesetzgebenden Räten ordnungsgemäß zustande gekommen, und die Abstimmung durch das Volk enthält nur das Recht, event. zu verhindern, daß die Beschlüsse in Kraft treten, und erfüllt so in ihrer Wirkung eine ähnliche Funktion wie das Veto.[1]) Seinem inneren Wesen nach ist das fakultative Referendum jedoch etwas vom Veto vollkommen Verschiedenes. Während ersteres auf Begehren eine positive Mitwirkung des Volkes verlangt, um ein von den gesetzgebenden Räten erlassenes Gesetz wirksam zu machen,[2]) trägt das Veto, weil ausschließlich auf Verwerfung gerichtet, einen bloß negativen Charakter.

Das natürliche Gebiet für eine Mitwirkung des Volks und der Kantone und ihre eigentliche Domäne ist jedoch die Verfassungsgesetzgebung. Nicht nur daß beiden Organen durch das obligatorische Referendum die vornehmste Gesetzgebungsfunktion, die Sanktion, zugewiesen und dem Volk eine etwaige Vorabstimmung, ob eine Revision stattfinden soll, zur Pflicht gemacht ist, erstrecken sich die Rechte des Volkes in Konkurrenz mit dem normalen Weg der Gesetzgebung auch auf die Verfassungsinitiative und die Ausarbeitung der Revision und gestalten so die Änderung der Verfassung in der Schweiz im Gegensatz zur Verfassungsgesetzgebung im Deutschen Reich, welche sich nur durch einen besonderen Abstimmungsmodus im Bundesrat von der einfachen Gesetzgebung abhebt, zu einem komplizierten und verwickelten Verfahren.

Für den Vorgang der Verfassungsgesetzgebung und für die Mitwirkung des Volkes — die Kantone treten neben der Mitwirkung, die ihnen durch ihr Recht der Gesetzesinitiative gesichert ist, lediglich bei der Hauptabstimmung in Tätigkeit — ist es von Bedeutung, ob es sich um Änderungen einzelner Teile oder um

---

[1]) Veith S. 105; Blumer-Morel Bd. 3 S. 16 bezeichnet das fakultative Referendum als ein „Mittelding zwischen Veto und obligatorischem Referendum".
[2]) Dubs Bd. 1 S. 143.

Revision der ganzen Bundesverfassung handelt. „Die Totalrevision geschieht auf dem Weg der Gesetzgebung" (Art. 119 BV.). Nach dem Wortlaut dieses Artikels soll also die Totalrevision auf dem gleichen Weg zustande kommen wie ein Bundesgesetz, was jedoch nicht ohne Einschränkung zutreffend ist: Neben den Organen, welche das Vorschlagsrecht an die Bundesversammlung für Bundesgesetze besitzen, kann nach Art. 120 BV. auch das Volk eine Totalrevision der Bundesverfassung verlangen, wenn der Antrag von 50 000 Schweizerbürgern unterstützt wird.[1]) In diesem Falle und ebenso, wenn eine Abteilung der Bundesversammlung die Totalrevision beschließt[2]) und der andere nicht zustimmt,[3]) muß die Frage, ob eine solche stattfinden soll, dem schweizerischen Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.[4]) Fällt die Vorabstimmung durch das Volk bejahend aus, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen. Die Ausarbeitung der Totalrevision ist demnach im Gegensatz zur Partialrevision niemals Sache des Volkes, sondern obliegt unter allen Umständen und ausschließlich den gesetzgebenden Räten, und in diesem Sinne und nur in dieser Beschränkung dürfte auch die Vorschrift, daß die Totalrevision auf dem Wege der Bundesgesetzgebung erfolgt, zu verstehen sein.[5])

Auch wenn die Notwendigkeit der Vorabstimmung nicht gegeben ist,[6]) so unterscheidet sich das Verfahren doch dadurch stets vom gesetzgeberischen, daß die Abstimmung über die Annahme der Totalrevision auf anderem Wege als dem der Gesetzgebung, durch andere Organe erfolgt: Nach Art. 123 BV. treten die revidierte Bundesverfassung bezw. der revidierte Teil[7]) derselben in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen sind. Durch diese Bestimmung wird das Referendum

---

[1]) Eine besondere Verfassungsinitiative der Kantone ist der Bundesverfassung fremd, da den Gliedstaaten bereits durch das Recht der Gesetzesinitiative die Möglichkeit gegeben ist, auf dem Weg der Bundesgesetzgebung eine Verfassungsrevision zu beantragen.

[2]) Sei es nun, daß die Anregung von einem der beiden Räte selbst oder von einem Mitglied der Bundesversammlung oder von 5 Kantonen ausgegangen ist.

[3]) Wenn beide Räte einverstanden sind, so haben sie die Totalrevision ohne Vorabstimmung auszuarbeiten und erst zur Hauptabstimmung dem Volk und den Kantonen vorzulegen.

[4]) Die formellen Bedingungen sind in dem auf Grund des Art. 122 BG. erlassenen Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revisionen der BV. v. 27. 1. 1892 normiert.

[5]) Schollenberger, System S. 227, Komm. S. 568.

[6]) D. i. falls die Anregung aus dem Schoß der Bundesversammlung kommt und beide Räte einig gehen.

[7]) Gilt also auch für die Partialrevision.

bei der Verfassungsgesetzgebung in Gegensatz zum Gesetzesreferendum, welches nur auf Verlangen in Anspruch zu nehmen ist, als obligatorisch statuiert. Während das fakultative Referendum die Bedeutung hat, event. zu verhindern, daß ein vor den gesetzgebenden Räten ordnungsgemäß zustande gekommenes Gesetz in Kraft tritt, begreift das Verfassungsreferendum das Recht der Sanktion in sich und stempelt so Volk und Kantone zu den vornehmsten Gesetzgebungsorganen, zu den Gesetzgebern im staatsrechtlichen Sinne.

Das Verfahren bei der Volksabstimmung ist durch das oben erwähnte Bundesgesetz v. 27. 1. 1892 geregelt. Desgleichen sind die Kantone in der Ausübung ihrer Standesstimme an bundesrechtliche Normen gebunden, die keinen Spielraum für kantonale Sonderregelung gewähren. Wie bei der Stellung eines Kantonsbegehrens für das Gesetzesreferendum der Große Rat (bezw. Kantonsrat oder Landrat), so ist für das Verfassungsreferendum das Kantonsvolk bestimmt, die Standesstimme abzugeben, indem nach Art. 123 Abs. 3 BV. das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton zugleich als Standesvotum gilt.[1]) Die Stimme eines Halbkantons zählt bei der Ausmittlung der Mehrheit der Kantone ohne Rücksicht auf eine Übereinstimmung mit der Stimmabgabe des andern Kantonteils als halbe Stimme.[2])

Wie die Totalrevision kann auch die Partialrevision auf dem Wege der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden. Geht die Anregung von der Bundesversammlung aus, so weicht das Verfahren nur dadurch vom gesetzgeberischen ab, daß der revidierte Teil der Verfassung dem Volk und den Ständen zur Annahme unterbreitet werden muß. Die Partialrevision kann aber auch auf dem Wege der Volksanregung vorgenommen werden (BV. Art. 121 Abs. 1). Die Gleichstellung dieser Art der „Vornahme" mit dem Weg der Gesetzgebung bedeutet, daß das Volk entgegen seinen Befugnissen bei der Totalrevision eine Partialrevision nicht nur anregen, sondern — und darin liegt der Kern der unterschiedlichen Mitwirkung — auch ausarbeiten kann. Die Volksanregung muß, um wirksam zu sein, von 50 000 Schweizerbürgern ausgehen und kann in der Form einer allgemeinen Anregung zum Erlaß, Aufhebung oder zur Abänderung[3]) be-

[1]) Vor der Verfassungsrevision von 1874 stand es bei den Kantonen, an Stelle des jetzigen Modus eine besondere Standesstimme durch die gesetzgebenden Behörden des Kantons abzugeben.

[2]) Die absolute Mehrheit der Stände bilden daher 11½ Kantone (vgl. Schollenberger, Komm. S. 571).

[3]) Der Antrag auf Aufhebung einer Verfassungsbestimmung ist als ausgearbeiteter Entwurf zu behandeln (Bundesgesetz v. 27. 1. 1892 Art. 7).

stimmter Artikel der Bundesverfassung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden.

Die weitere Behandlung der Vorlagen gestaltet sich dementsprechend verschieden: Ein ausgearbeiteter Initiativentwurf des Volkes ist ohne weiteres dem Volk und den Ständen zur Hauptabstimmung vorzulegen; die Bundesversammlung kann ihm aber ihrerseits einen eigenen Entwurf entgegenstellen[1]) oder seine Verwerfung beantragen (Art. 121 Abs. 6 BV.). Wird dagegen ein Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung gestellt, so erfolgt die Ausarbeitung im Fall ihres Einverständnisses durch die gesetzgebenden Räte; stimmen diese dem Volksbegehren nicht zu, so ist es wieder das Volk, welches durch die „Vorabstimmung" zu entscheiden hat, ob eine Partialrevision im Sinne des Begehrens stattfinden soll oder nicht. Sofern dann die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger sich bejahend ausspricht, ist der Entwurf im Sinne des Volksbeschlusses von der Bundesversammlung auszuarbeiten (BV. Art. 121 Abs. 5). Eine Neuwahl der beiden Räte wie bei der Vorabstimmung der Totalrevision findet nicht statt.

In gleicher Weise wie die Revision der ganzen Bundesverfassung unterliegt auch die Revision einzelner Teile derselben, mag sie im Wege der Bundesgesetzgebung oder der Volksanregung vorgenommen worden sein, dem obligatorischen Referendum (BV. Art. 103), welches die Tätigkeit des Volkes zum krönenden Abschluß bringt und zugleich den Kantonen einen entscheidenden Anteil an der Partialrevision sichert.

Neben diesen wichtigen gesetzgeberischen Befugnissen der Kantone und insbesondere des Volkes ist den Kantonen das Recht eingeräumt, die außerordentliche Einberufung der Bundesversammlung zu verlangen (BV. Art. 86 Abs. 4). Das Verlangen ist für den Bundesrat, durch welchen die Einberufung zu ergehen hat, nur dann verpflichtend, wenn es von mindestens 5 Kantonen[2]) gestellt wird. Halbkantone können das Begehren nur gemeinsam und in Übereinstimmung mit dem andern Kantonsteil ausüben.[3]) Auf welche Weise und durch welche kantonalen Organe das Einberufungsrecht geltend zu machen ist, bleibt dem kantonalen Verfassungsrecht überlassen. In den meisten

---

[1]) Alternative Abstimmung (Art. 11 des Bundesgesetzes v. 27. 1. 1892).

[2]) Diese Zahl entspricht ungefähr als Viertel der Gesamtzahl der Kantone demjenigen Viertel der Mitglieder des Nationalrats, welche ebenfalls die Einberufung der Bundesversammlung verlangen können.

[3]) vgl. die Stellung der Halbkantone beim Referendumsbegehren oben S. 49; Schollenberger, System S. 169.

Kantonen ist die gesetzgebende Behörde das zuständige Organ, in einigen mit Vorbehalt des Referendums, in andern wiederum kann das Volk von sich aus in Konkurrenz mit der gesetzgebenden Behörde die Einberufung verlangen.[1])

II. Die Organe der Verwaltung.

Kaiser und Reichskanzler. Schweizer Bundesrat.

Sieht man von der direkten Organtätigkeit des Schweizer Volkes, welche nur auf demokratischem Boden gedeihen kann, ab, so tritt in keinem anderen Organ der Gegensatz zwischen einem auf Monarchien beruhenden Bundesstaate und einem Bundesstaat auf republikanischer Grundlage und noch mehr die Rücksichtnahme auf politische Machtverhältnisse so auffällig zutage wie in den Hauptorganen der Verwaltung, dem Deutschen Kaiser und Schweizer Bundesrat. Muß sich schon ein Vergleich der Stellung des Deutschen Kaisers mit dem Staatshaupt einer Präsidentschaftsrepulik, wie dem Präsidenten der Nordamerikanischen Union, trotz vieler gemeinsamer Züge auf äußere Ähnlichkeiten beschränken, so bietet vollends der Bundesrat der Eidgenossenschaft als Spitze einer Kollegialrepublik ein vollkommen anderes Bild.

Im Deutschen Reiche ist das Präsidium des Bundes in Verbindung gebracht mit dem größten und übermächtigen Staate, welcher nach siegreicher Durchführung eines jahrzehntelangen Ringens mit Österreich um die Vorherrschaft und als einzige Großmacht unter den zum Norddeutschen Bund bezw. Deutschen Reich vereinigten Staaten in den seiner Größe und seiner Bedeutung entsprechenden Rechten, welche das Präsidium in sich schließt, und in dem Oberbefehl über Heer und Marine[2]) ein Äquivalent beanspruchte für die Beschränkung seiner Selbständigkeit — insbesondere auf völkerrechtlichem Gebiete — durch die Unterordnung unter eine Zentralgewalt wie für die Anerkennung der grundsätzlichen Gleichberechtigung[3]) aller Einzelstaaten im

---

[1]) s. Veith S. 92ff. Die Kantone haben seit der Bundesreform vom Jahre 1848 von ihrem Einberufungsrecht noch nie Gebrauch gemacht.

[2]) Der Oberbefehl über Heer und Marine stand im Norddeutschen Bund nicht dem „Präsidium" als solchem (Art. 11 der Verfassung des Norddeutschen Bundes), sondern dem Bundesfeldherrn (Art. 62ff.) und dem „Oberbefehlshaber der Bundeskriegsmarine" (Art. 53) zu. Diese Dreiteilung der Befugnisse des Königs von Preußen als Bundesorgan ist, da materiell Änderungen des bestehenden Verfassungsrechts nicht beabsichtigt waren, auch für den Inhalt der kaiserlichen Rechte hinsichtlich des Erfordernisses der Gegenzeichnung von Bedeutung (vgl. unten S. 62).

[3]) vgl. Laband Bd. 1 S. 105.

Verhältnis zur Rechtsmacht des Reichs: „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt“ (RV. Art. 11 Abs. 1). Damit ist die Kaiserwürde dauernd an den Besitz der preußischen Krone geknüpft und demgemäß in dem Mannesstamm des Kgl. Preuß. Hauses der Hohenzollern nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge erblich. Die Handhabung der Präsidialbefugnisse im Reich kann in keinem Fall einem andern Subjekt zustehen wie die Ausübung der preußischen Staatsgewalt.[1]) In der Vereinigung mit den Mitgliedschaftsrechten Preußens finden die kaiserlichen Rechte ihre notwendige Ergänzung und gelangen erst dadurch zu ihrer vollen Bedeutung und Kraft. Diese Doppelfunktion des Kaisers ist zu berücksichtigen, um zu einer richtigen Erfassung seiner rechtlichen Stellung zu gelangen: Er ist ein mit weitreichenden, auf direkten Anteil an der Tätigkeit des Reiches gerichteten Sonderrechten ausgestattetes Mitglied des Reichs.[2]) In seiner Eigenschaft als König von Preußen Monarch des größten und mächtigsten Bundesstaats, ist der Deutsche Kaiser doch nicht Monarch des Reichs, wenn ihm auch die gleichzeitige Würde eines Königs von Preußen monarchischen Charakter verleiht, da er nicht alleiniger Souverän[3]) im Bunde ist; andererseits ist er als Mitsouverän des Reichs und als erblicher Inhaber des Bundespräsidiums nicht Präsident in republikanischem Sinn, d. i. Beamter des Reichs, welche Würde auf Wahl beruht und sich nicht mit der Erblichkeit verträgt.

Aus der Verbindung der Kaiserwürde mit dem preußischen Königtum ergibt sich als weitere Folgerung die Geltung der monarchischen Grundsätze der Heiligkeit und Unverletzlichkeit, Unabsetzbarkeit und Unverantwortlichkeit für die Person des Kaisers. Die persönliche Unverantwortlichkeit ist auch in der Reichsverfassung selbst durch Art. 17 anerkannt. Gegenüber der Unabsetzbarkeit des Königs von Preußen als solchen ist es zwar staatsrechtlich durchaus möglich, die Würde eines Deutschen Kaisers, wie sie erst durch die Verfassung entstanden, auch durch eine Verfassungsänderung wieder zu beseitigen oder einem andern Subjekt zu übertragen; zu einer solchen Entziehung eines Sonderrechts wäre jedoch die Zustimmung des Königs von Preußen notwendige Voraussetzung, weil ihm dadurch ein Recht genommen würde, welches ihm im

---

[1]) Dies ist von besonderer Bedeutung für den Fall einer Regentschaft in Preußen, welche sich daher notwendig auch auf die Ausübung der kaiserlichen Befugnisse erstreckt. And. A. v. Rönne S. 225 ff.

[2]) Laband Bd. 1 S. 197.

[3]) Die Souveränität ruht bei der Gesamtheit der deutschen Bundesfürsten und Senate der freien Städte (vgl. oben S. 6).

Verhältnis zur Gesamtheit der Bundesstaaten zusteht (RV. Art. 78 Abs. 2), und dies führt so zu einer tatsächlichen Unmöglichkeit einer Entsetzung als Deutscher Kaiser anders als im Wege der Revolution.[1])

Die Einräumung einer bevorrechtigten Stellung eines Kantons hinsichtlich der Organisation des Bundes, wie sie im Deutschen Reich der König von Preußen einnimmt, würde nicht nur dem demokratischen Empfinden des Schweizer Volkes widersprechen,[2]) welches ängstlich darüber wacht, daß kein Kanton im Verhältnis zu den andern Vorrechte im Bunde genießt; wenn auch die einzelnen Kantone von sehr verschiedener Größe sind, so ist doch kein Gliedstaat vorhanden, dessen Macht und Bedeutung, wie im Deutschen Reich Preußen, alle anderen überragte und gebieterisch nach einer besonderen Berücksichtigung bei der Organisation der Bundesgewalt verlangen würde, und so finden wir in der Schweiz im Gegensatz zum Deutschen Reich die Bundesregierung ausgeübt von einem Organ, welches vollkommen losgelöst und getrennt vom Kantonalorganismus des größten Kantons in Ermanglung eines besonderen Bundesgebiets[3]) lediglich dessen Hauptstadt Bern als Bundessitz[4]) teilt. „Die oberste vollziehende und leitende Behörde ist ein Bundesrat, welcher aus 7 Mitgliedern besteht" (BV. Art. 95). Die Wahl dieser Mitglieder obliegt der vereinigten Bundesversammlung.[5]) Wählbar sind alle Schweizer Bürger, welche in den Nationalrat gewählt werden können; es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden (BV. Art. 96 Abs. 1). Die Amtsdauer der Mitglieder des Bundesrats beträgt wie die Mandatsdauer der Nationalräte drei Jahre. Nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrats — auch im Fall der außerordentlichen Gesamterneuerung nach BV. Art. 120 — findet eine Neuwahl des gesamten Bundesrats statt, doch sind die abtretenden Mitglieder wieder wählbar. Die in der Zwischenzeit ledig ge-

---

[1]) Abgesehen davon hätte der Kaiser es auch in der Hand, solche Vorlagen als Verfassungsänderungen mit seinen 17 preußischen Stimmen zu Fall zu bringen (RV. Art. 78 Abs. 1).

[2]) Die Betonung der Gleichberechtigung der Kantone geht so weit, daß in allen Kantonen ohne Rücksicht auf ihre Größe je 2 Abgeordnete für den Ständerat gewählt werden im Gegensatz zur unterschiedlichen Stimmenzahl der Einzelstaaten im Deutschen Bundesrat (vgl. oben S. 16).

[3]) Wie in Nordamerika der Bundesdistrikt Columbia, in welchem die Hauptstadt Washington liegt.

[4]) „Alles, was sich auf den Sitz der Bundesbehörden bezieht, ist Gegenstand der Bundesgesetzgebung" (BV. Art. 115).

[5]) Wiederholt schon wurde die Volkswahl des Bundesrats erfolglos angeregt.

wordenen Stellen werden bei der nächstfolgenden Sitzung der Bundesversammlung für den Rest der Amtsdauer wieder besetzt (BV. Art. 96 Abs. 3). Die Ausübung der Tätigkeit als Bundesratsmitglied wird beschränkt durch die Inkompatibilitätsbestimmungen in Art. 3 des Bundesbeschlusses betr. Organisation des Bundesrats v. 21. 8. 1878 wegen Verwandtschaft der Mitglieder unter sich, oder mit dem Kanzler und seinen Beamten, oder zwischen einem Mitglied und den seinem Departement unterstellten obersten Bundesbeamten und seinem Departementssekretär. Die Mitglieder des Bundesrats dürfen ferner keine andere Beamtung im Dienste der Eidgenossenschaft oder in einem Kanton bekleiden noch irgend einen andern Beruf oder Gewerbe treiben (BV. Art. 97). Ergänzt werden diese Bestimmungen durch BV. Art. 77, 81 u. 108 Abs. 2, wonach die Mitglieder des Bundesrats nicht gleichzeitig Mitglieder des Nationalrats, des Ständerats oder des Bundesgerichts sein können. Die Bundesräte beziehen als Bundesbeamte einen jährlichen Gehalt aus der Bundeskasse[1]) (BV. Art. 99) und sind für ihre amtliche Geschäftsführung verantwortlich[2]) (BV. Art. 117). Ihre Verantwortlichkeit wird begründet gegenüber der Bundesversammlung durch Verübung von Verbrechen und Vergehen in der Amtsführung sowie durch Übertretung der Bundesverfassung, Bundesgesetze oder Reglemente mit Ausnahme derjenigen Fälle, welche durch die Macht der Umstände und das öffentliche Interesse gerechtfertigt werden (Art. 2, 4 u. 18 des Verantwortlichkeitsgesetzes), und kann Kriminalklage wie Zivilklage zur Folge haben.[3]) Eine gerichtliche Verfolgung tritt jedoch, da ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Bundesversammlung besteht, nur auf deren Beschluß ein (Art. 18). Wird von beiden Räten die Anhebung einer Kriminalklage oder die Zulassung einer Zivilklage beschlossen, so ist der Gegenstand dem Bundesgericht zu überweisen (Art. 25, 35). Um die Mitglieder des Bundesrats in der Ausübung ihrer Tätigkeit vor Störungen und Eingriffen durch die Kantonalstaatsgewalt des Bundessitzes zu schützen, genießen sie im Bundessitzkanton Exterritorialität, welche sie mit Rücksicht auf ihre beständige Anwesenheit nicht nur — wie die Mitglieder der Bundesversamm-

---

[1]) Der Bundespräsident bezieht 17000 Fr., die übrigen Mitglieder des Bundesrats 15000 Fr. (Bundesbeschluß v. 22. 12. 1899).

[2]) Die Verantwortlichkeit trifft nicht den Bundesrat als Ganzes, sondern die einzelnen Mitglieder, soweit sie an der Geschäftsführung teilgenommen haben. Bis zum Beweise des Gegenteils wird jedoch die Teilnahme aller Mitglieder an den Amtshandlungen des Gesamtbundesrats präsumiert (Art. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes).

[3]) Von einer Disziplinarfolge ist nur bei den vom Bundesrat gewählten Beamten die Rede.

lung — in strafrechtlicher,[1]) sondern in allen ihren privaten Beziehungen der Kantonalhoheit am Bundessitz entzieht.[2])

Den Vorsitz in dieser kollegial organisierten Behörde führt der Bundespräsident, welcher ebenso wie der Vizepräsident von der vereinigten Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrats für die Dauer eines Jahres gewählt wird.

Die Qualifikation zum Bundespräsidenten ergibt sich also aus seiner Eigenschaft als Mitglied des Bundesrats. Der abtretende Präsident ist für das nächstfolgende Jahr weder in dieser Eigenschaft noch als Vizepräsident wählbar, und ebensowenig kann das gleiche Mitglied während zweier unmittelbar aufeinanderfolgender Jahre die Stelle eines Vizepräsidenten bekleiden (BV. Art. 98). Hiergegen ist es Regel, daß der Vizepräsident im folgenden Jahre den abtretenden Präsidenten ersetzt. Da nun nach BV. Art. 96 nicht mehr als ein Mitglied aus jedem Kanton gewählt werden darf, kann auch der gleiche Kanton nicht länger als zwei Jahre hintereinander im Präsidium des Bundesrats vertreten sein. Der Titel „Bundespräsident“[3]) weist darauf hin, daß man in ihm nicht bloß einen Präsidenten des Bundesrats sehen wollte, und daran erinnern auch gewisse Ehrenrechte, welche dem Präsidenten vor den übrigen Mitgliedern des Bundesrats zukommen, wie der Vortritt bei Feierlichkeiten und das Prädikat „Exzellenz“, welches ihm im völkerrechtlichen Verkehr beigelegt zu werden pflegt. Im übrigen jedoch gehen seine Befugnisse nicht über die eines Präsidenten des Bundesrats hinaus: Er ist nicht Vorgesetzter seiner Mitglieder, sondern primus inter pares im Bundesratskollegium, und verfügt über keine von diesem verschiedene Befugnisse; es ist ihm wie allen andern Mitgliedern ein besonderes Departement zugewiesen,[4]) keineswegs aber eine vom Kollegium des Bundesrats selbständige und unabhängige Stellung eingeräumt. Nicht der Präsident als Einzelperson entscheidet mit Zustimmung des Bundesrats, wie etwa im Deutschen Reich der Kaiser bei Vornahme gewisser Verwaltungshandlungen an die Zustimmung des Deutschen Bundesrats gebunden ist, sondern die Mitglieder in ihrer Gesamtheit, das Kollegium als solches; der Bundespräsident wirkt

---

[1]) Auch bezüglich der nicht in amtlicher Stellung begangenen Verbrechen und Vergehen, zu deren Verfolgung die Zustimmung des Bundesrats selbst erforderlich ist.

[2]) Bundesgesetz betr. die politischen und polizeilichen Garantien der Eidgenossenschaft v. 23. 12. 1851. Dieser Grundsatz findet jedoch keine Anwendung auf Liegenschaften und auf direkte Steuern.

[3]) „Bundespräsident“ und Bundesvizepräsident sind neben dem Titel „Legationsrat“ die einzigen eidgenössischen Amtstitel, die nicht das bekleidete Amt bezeichnen (Burckhardt S. 792).

[4]) Regelmäßig das politische Departement.

hierbei nur in seiner Eigenschaft als Bundesratsmitglied in gleicher Weise wie die übrigen Bundesräte mit, mit dem Recht des Stichentscheids bei gleichgeteilten Stimmen. Für eine persönliche Unverantwortlichkeit des Präsidenten ist in den Kollegialrepubliken kein Raum, da die Mitglieder des Kollegiums dem Vorsitzenden gegenüber nicht die Stellung von Ministern einnehmen; die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten bewegt sich vielmehr im gleichen Rahmen wie die der übrigen Bundesräte.

Zur gültigen Verhandlung im Bundesrat ist die Anwesenheit von wenigstens vier Mitgliedern[1]) erforderlich (BV. Art. 100; Bundesbeschluß über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrats v. 21. 8. 1878 Art. 14 u. 15). Über alle Verhandlungsgegenstände mit Ausnahme der Wahlen, welche in der Regel durch geheime Stimmgebung erfolgen, findet offene Abstimmung statt (BV. Art. 17 Abs. 1).

Die Geschäfte des Bundesrats werden nach Departements[2]) alljährlich unter die einzelnen Mitglieder verteilt (BV. Art. 103). Die Bundesräte sind also im Gegensatz zur Direktorialverfassung, in welcher die einzelnen Mitglieder des Regierungskollegiums in keine nähere Verbindung zu speziellen Verwaltungsressorts gebracht sind, zugleich[3]) Mitglieder des Kollegiums und Vorsteher einer besonderen Verwaltungsabteilung.[4]) Nach dem Wortlaut des Art. 103 hat die Einteilung in Departements einzig die Vorbereitung der Geschäfte zum Zweck,[5]) während der jeweilige Entscheid stets vom Bundesrat als Behörde ausgehen soll. Die Unmöglichkeit aber und Unzweckmäßigkeit, alle laufenden, alltäglichen Verwaltungsangelegenheiten durch den Gesamtbundesrat entscheiden zu lassen, führte nach kurzer Zeit dazu, den einzelnen Departements auch selbständige Entscheidungsbefugnisse zu übertragen und nur die wichtigsten Geschäfte dem Bundesratsplenum vorzubehalten; so bestimmt Art. 20 Abs. 2 des Bundesbeschlusses über die Organisation usw.: „Unter Vorbehalt endgültigen Entscheids des Bundesrats erledigen die Departements von sich aus die Geschäfte, welche ihnen, sei es kraft gesetzlicher

---

[1]) Mit Einschluß des Präsidenten.

[2]) Im einzelnen: Politisches Dep., welches der jeweilige Bundespräsident zu übernehmen hat; Dep. des Innern; Justiz- und Polizeidep.; Militärdep.; Finanz- und Zolldep.; Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdep.; Post- und Eisenbahndep.

[3]) Über die Nachteile dieser Organisation vgl. Dubs Bd. 2 S. 68 f.

[4]) So daß die obersten Beamten dieses Ressorts zunächst unter einem Mitglied des Bundesrats und nur mittelbar unter dem Gesamtbundesrat stehen; Burckhardt S. 810.

[5]) Zu diesem Zweck können die Departements mit den Kantonsregierungen und deren Beamtungen sowie mit den eidgenössischen Beamten unmittelbar verkehren.

Bestimmungen, sei es infolge besonderer Schlußnahmen des Bundesrats überwiesen sind". Solche Geschäfte gelangen also nur auf dem Rekurswege zur endgültigen Entscheidung vor den Gesamtbundesrat.

Diese kurzen Darlegungen über die Organisation des Schweizer Bundesrats lassen bereits auf den fundamentalen Unterschied schließen, welcher sein Verhältnis zur Bundesversammlung von der Stellung des Deutschen Kaisers gegenüber Bundesrat und Reichstag abhebt. Zwar kann die Bundesversammlung ebensowenig Verwaltungshandlungen, die in die Kompetenz des Bundesrats fallen, selbst vornehmen oder die vom Bundesrat getroffenen Verfügungen abändern oder aufheben,[1]) wie der Deutsche Bundesrat oder Reichstag an Stelle des Kaisers Verwaltungshandlungen, zu denen sie nicht ausdrücklich durch die Verfassung ermächtigt sind, vornehmen und Verfügungen des Kaisers bezw. seiner Hilfsorgane über seinen Kopf hinweg abändern oder aufheben kann. Die Bundesversammlung hat jedoch als Oberaufsichtsbehörde über die eidgenössische Verwaltung (BV. Art. 85 Ziff. 11) neben dem allen Parlamenten gemeinsamen Recht der Kritik Anspruch auf Berichterstattung des Bundesrats über seine Verwaltung und die Befugnis, ihm für die Zukunft Weisungen zu erteilen. Der Bundesrat erstattet alljährlich[2]) nicht nur in der Form der Rechnungsablage (BV. Art. 85 Ziff. 10), sondern durch einen regelmäßigen besonderen Geschäftsbericht Rechenschaft über seine gesamte Geschäftsführung und über den Zustand der Eidgenossenschaft im Innern wie nach außen (BV. Art. 102 Ziff. 16 Abs. 1). Neben diesen regelmäßigen jährlichen Berichten ist der Bundesrat verpflichtet, besondere Berichte zu erstatten, wenn die Bundesversammlung oder eine Abteilung derselben[3]) es verlangt (ebenda Abs. 2), und auf Interpellation eines jeden Mitglieds derselben ohne vorgängigen Beschluß der Bundesversammlung über jeden die Angelegenheiten des Bundes betreffenden Gegenstand Auskunft zu erteilen (Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr usw. v. 9. 10. 1902 Art. 20). Das Recht der Bundesversammlung, dem Bundesrat Vorschriften zu geben, wie er in Zukunft verwalten solle, ist zwar der Verfassung nicht ausdrücklich zu entnehmen, aber durch den Art. 14 des erwähnten Bundesgesetzes v. 9. 10. 1902

---

[1]) Über die Frage der Errichtung eines vom Bundesrat unabhängigen Verwaltungsgerichtshofs, bei welchem gegen gesetzwidrige Verfügungen des Bundesrats oder eidgenössischer Verwaltungsbehörden Beschwerde geführt werden könnte, vgl. Burckhardt S. 787.

[2]) Zur Junisession; Art. 23 des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr v. 9. 10. 1902.

[3]) Nicht selten ist es auch eine parlamentarische Kommission.

anerkannt, welcher die Zustimmung beider Räte verlangt, „wenn dem Bundesrat Weisungen erteilt werden, in welchem Sinne eine Antragstellung über Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse zu erfolgen habe, oder wenn der Bundesrat zu einem bestimmten Handeln aufgefordert wird", und von der Bundesversammlung auch oft in der Form von Postulaten oder motivierten Tagesordnungen ausgeübt worden.[1]) Der Bundesrat ist also den gesetzgebenden Räten gegenüber nicht Träger einer selbständigen Politik, sondern in seiner gesamten Geschäftsführung den Direktiven der Bundesversammlung und ihren Anweisungen für bestimmte Fälle unterworfen und für deren Beobachtung den Räten nach Maßgabe des Verantwortlichkeitsgesetzes verantwortlich, da ein Zuwiderhandeln gegen die Weisungen dem obenerwähnten Bundesgesetz v. 9. 10. 1902 widersprechen würde. Sache der einzelnen Mitglieder des Bundesrats ist es, ob sie entgegen ihrer eigenen Auffassung ihr Amt weiterführen wollen oder nicht; sie haben sich aber jedenfalls an die ihnen gegebenen Weisungen zu halten; ein politischer Konflikt zwischen Regierung und Parlament,[2]) eine Ministerkrisis, ist der schweizerischen Auffassung fremd. Die Bundesversammlung hat dadurch, daß ihr die Wahl der Mitglieder des Bundesrats obliegt und dessen Amtsdauer mit der Legislaturperiode des Nationalrats in Einklang gebracht ist, ein Mittel an der Hand, durch geeignete Auswahl dafür Sorge zu tragen, daß die Geschäftsführung des Bundesrats in Übereinstimmung mit der Politik und dem Willen der jeweiligen Mehrheit des Parlaments erfolgt.

Demgegenüber ist wohl auch der Deutsche Kaiser bei der Verwaltung des Reichs in den durch die Verfassung ausdrücklich hervorgehobenen Fällen staatsrechtlich an die Zustimmung von Bundesrat oder Reichstag gebunden und seine Tätigkeit hierbei teils auf eine selbständige Mitwirkung, teils auf den bloßen Vollzug der vom Bundesrat beschlossenen Verwaltungsmaßnahmen beschränkt, und Gründe der Staatsklugheit werden regelmäßig dazu führen, auch bei denjenigen Verwaltungsmaßnahmen, für welche eine Mitwirkung von Bundesrat oder Reichstag nicht vorgesehen ist, nicht in offenem Kontrast zum Mehrheitswillen der verbündeten Regierungen und zu den Wünschen der jeweiligen Mehrheit im Parlament zu handeln. Rechtlich ist jedoch in diesen Fällen der Kaiser bezw. der Reichskanzler völlig frei und unabhängig in seinen Entschließungen, nur beschränkt durch die Vorschriften der Verfassung und der Reichsgesetze. Berufen zu seinem Amt un-

[1]) Burckhardt S. 709.
[2]) Burckhardt S. 708.

mittelbar kraft Verfassung, ist er niemandens Untertan und an keine Weisungen seitens der gesetzgebenden Organe gebunden.

Die Unverantwortlichkeit der Person des Kaisers, welcher schon als König von Preußen die persönliche Unverantwortlichkeit eines Monarchen besitzt, wird auch für das Reich durch das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung statuiert und ergänzt. Nach Art. 17 RV. bedürfen alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Durch diese Bestimmungen ist die Stellung des Reichskanzlers in unmittelbare Verbindung mit der Tätigkeit des Kaisers, welchem auch seine Ernennung obliegt (RV. Art. 15 Abs. 1), gebracht und zu staatsrechtlich selbständiger Bedeutung erhoben. Der Umfang seiner Verantwortlichkeit ergibt sich, wenn man die Doppelstellung[1]) berücksichtigt, welche ihm die Reichsverfassung zuweist: Er ist teils das Organ, durch welches der König von Preußen seine Mitgliedschaftsrechte im Reich ausübt, und an diese Eigenschaft[2]) knüpft die Reichsverfassung an, indem sie ihm in Art. 15 den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte des Bundesrats überträgt, teils nimmt er, indem dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zusteht, die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers aber zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen (Art. 17 RV.), die Stellung eines leitenden Reichsministers ein und hat als oberster Beamter und Gehilfe des Kaisers im allgemeinen alle diejenigen Geschäfte auszuführen, welche dem Kaiser aus dem Präsidium[3]) des Bundes zustehen. Nur soweit er in dieser Eigenschaft handelt, ist seine Verantwortlichkeit gegenüber Bundesrat und Reichstag begründet. Sie beschränkt sich aber nicht, wie es nach dem Wortlaut des Art. 17 RV. den Anschein hat, auf die von ihm kontrasignierten schriftlichen Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, sondern erstreckt sich auf alle andern kaiserlichen Regierungshandlungen und wird auch durch etwaige Unterlassungen herbeigeführt. Der Reichskanzler hat demnach nicht nur für die Verfassungs- und

[1]) Laband Bd. 1 S. 349; v. Rönne Bd. 1 S. 242..

[2]) Daß Vorsitz und Leitung der Geschäfte des Bundesrats nicht dem Reichskanzler als solchem, sondern in seiner Eigenschaft als stimmführenden Bevollmächtigten des preußischen Staates zukommt, ist in Ziff. 9 des bayer. Schlußprotokolls v. 23. 11. 1870 deutlich zum Ausdruck gebracht, worin das Recht der bayerischen Regierung anerkannt wird, daß ihr Vertreter „im Fall der Verhinderung Preußens" den Vorsitz im Bundesrat führe.

[3]) Die Verfassung des Norddeutschen Bundes sprach hier von den Anordnungen und Verfügungen des „Bundespräsidiums", nicht auch des „Bundesfeldherrn" oder des „Königs von Preußen".

Gesetzmäßigkeit, sondern ebenso für die Zweckmäßigkeit der Geschäftsführung des Kaisers innerhalb des Kompetenzbereiches des Bundespräsidiums einzutreten. Die Gegenzeichnung der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen ist nur eine einzelne Konsequenz der Ministerstellung des Reichskanzlers.[1])

Als Folge dieser unmittelbaren Beziehungen zu den Befugnissen des Kaisers und der sich hieraus ergebenden Notwendigkeit einer „fortdauernden Übereinstimmung in prinzipiellen Ansichten mit der leitenden Autorität“ [2]) kann der Reichskanzler durch kaiserliche Verfügung jederzeit einstweilig in den Ruhestand versetzt werden (§ 25 RVG.). Eine Dissonanz zwischen Kaiser und Reichskanzler in wichtigen Punkten, ein Verweigern der Gegenzeichnung erscheint unverträglich mit einem ferneren Verbleiben des Reichskanzlers im Amt.

Gegenüber dem Departementalsystem in der Eidgenossenschaft besteht also im Deutschen Reich eine „monarchische“ Organisation der Verwaltung unter einem unverantwortlichen Staatsoberhaupt, das im Verein mit einem verantwortlichen Minister beschließt, und zwar ist der Reichskanzler der einzige verantwortliche Reichsminister. Damit steht nicht im Widerspruch, daß auch die auf Antrag des Reichskanzlers zu seinen Ressortstellvertretern [3]) ernannten Vorstände der ihm untergeordneten obersten Reichsbehörden für den Umfang ihres Geschäftskreises zur verantwortlichen Gegenzeichnung der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers befugt sind und insoweit einen Teil der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers übernehmen; indem die Ressortstellvertreter in ihrer Geschäftsführung dem Reichskanzler dienstlich untergeordnet sind und dieser auch während der Dauer der Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vornehmen kann, geht ihre Stellung nicht über die eines verantwortlichen Unterministers hinaus.[4]) Das Deutsche Reich hat also kein kollegialisch organisiertes Bundesministerium, ähnlich wie es der Schweizer Bundesrat darstellt; an der Spitze der gesamten Reichsverwaltung steht vielmehr als verantwortlicher Leiter eine Einzelperson, der Reichskanzler, welcher keine gleichberechtigten Kollegen neben sich hat und in dessen Händen alle Zweige der Verwaltung zusammenmünden.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber Bundesrat und Reichstag ist indes nur eine politische, keine rechtliche. Bestimmungen darüber, auf welchem Wege und durch wen der

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 350.
[2]) Mot. z. RVG. S. 35.
[3]) Reichsgesetz v. 17. 3. 1878.
[4]) Laband Bd. 1 S. 359; vgl. auch v. Rönne Bd. 1 S. 294.

Reichskanzler zur Verantwortung gezogen werden kann, sind in der Reichsverfassung nicht enthalten, und dahinzielende Bestrebungen in den letzten Jahren, die politische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers durch Einführung eines Verantwortlichkeitsgesetzes zu einem Rechtsinstitut auszugestalten, haben bisher zu keinem Erfolg geführt.

Neben dieser konstitutionellen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber Reichstag und Bundesrat geht einher seine im Dienstverhältnis begründete disziplinäre Verantwortlichkeit, welche er als Reichsbeamter in gleicher Weise wie die andern Reichsbeamten[1]) gegenüber dem Kaiser bezüglich aller ihm aufgetragenen Amtspflichten nach Maßgabe des Reichsbeamtengesetzes v. 31. 3. 1873 schuldet, sowie die allgemeine strafrechtliche[2]) wie zivilrechtliche[3]) Verantwortlichkeit der Reichsbeamten.

Ein vollkommen anderes Bild gewährt die Stellung des Bundeskanzlers in der Eidgenossenschaft als Vorstand der Bundeskanzlei, welche die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat zu besorgen hat (BV. Art. 105 Abs. 1). Während unter der Herrschaft des Bundesvertrags von 1815 gegenüber der nur periodisch zusammentretenden Tagsatzung und den ständig wechselnden Vororten ihre Vorgängerin, die eidgenössische Kanzlei, welche gleichzeitig beiden Organen diente, die einzige permanente Bundesbehörde darstellte und ihre Beamten, der Kanzler und ein Staatsschreiber, infolgedessen als die alleinigen Kenner des Zusammenhangs der Geschäfte und des formellen Geschäftsgangs die einflußreichsten Personen im Bundesorganismus waren,[4]) wurde die jetzige Bundeskanzlei und die Stellung des Bundeskanzlers durch die Gestaltung des Bundesrats zu einem ständigen Regierungskollegium ihrer ursprünglichen Bedeutung und ihres Einflusses auf den Gang der Verwaltung enthoben. Für eine Stellung des Bundeskanzlers ähnlich dem deutschen Reichskanzler als verantwortlichem Leiter der Reichsverwaltung ist neben dem Bundesrat im Beamtenorganismus der Schweiz kein Raum; die Tätigkeit des Bundeskanzlers bleibt auf diejenigen Geschäfte beschränkt, welche ihm seine Stellung als Vorsteher der gemeinsamen Kanzlei der Bundesversammlung und des

[1]) „Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen" (§ 10 des Ges.). „Ein Reichsbeamter, welcher die ihm obliegenden Pflichten verletzt, begeht ein Dienstvergehen und hat die Disziplinarbestrafung verwirkt" (§ 72).

[2]) Für die sogen. (eigentlichen und uneigentlichen) Amtsdelikte.

[3]) Jeder Beamte ist für die Gesetzmäßigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich (§ 13 RBG.).

[4]) Dubs Bd. 2 S. 65.

Bundesrats zuweist[1][2]: Der Kanzler ist Sekretär des Nationalrats und wohnt, wenn die gesetzgebenden Räte nicht versammelt sind, den Sitzungen des Bundesrats, dessen Protokoll von einem Sekretär[3] geführt wird, bei; er hat die im Kollegium beschlossenen Schreiben und Ausfertigungen zu verfassen und besorgt die Herausgabe und Veröffentlichung der Bundesgesetze, Verordnungen und Beschlüsse der eidgenössischen Behörden. Für Verhinderungsfälle steht dem Kanzler ein vom Bundesrat auf eine Amtsdauer von drei Jahren zu wählender Stellvertreter (Vizekanzler) zur Seite, welcher gleichzeitig der erste Sekretär des Bundesrats ist und beim Zusammentritt der gesetzgebenden Räte das Sekretariat des Ständerats führt. Durch Bundesbeschluß v. 28. 6. 1895 wurde dem Kanzler ein zweiter Stellvertreter beigegeben, welcher insbesondere die französische Fassung der vom Bundesrat ausgehenden Erlasse zu überwachen hat.

Indem die Bundeskanzlei die Kanzleigeschäfte sowohl der Bundesversammlung wie des Bundesrats zu besorgen hat, ist sie auch zu beiden Organen in ein Subordinationsverhältnis gebracht; dieses Doppelverhältnis wird durch die Bestimmung des Art. 105 Abs. 3 BV., daß die Bundeskanzlei unter der besonderen Aufsicht des Bundesrats steht, dahin modifiziert, daß sie zwar in der Besorgung der Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung während deren Tagung der Aufsicht der beiden gesetzgebenden Räte unterstellt ist, in allen übrigen[4] Beziehungen jedoch der Bundesrat als Aufsichtsorgan der Bundeskanzlei in Betracht kommt.[5] Innerhalb des Bundesrats wiederum fällt die Überwachung der Bundeskanzlei in den Geschäftsbereich des politischen Departements (Bundesbeschluß v. 28. 6. 1895).

Was die persönlichen Verhältnisse des Bundeskanzlers betrifft, so wird er im Gegensatz zu den beiden Vizekanzlern[6] und

---

[1]) Dies drückt schon der Wortlaut der Verfassung aus, indem sie die Bundeskanzlei als Behörde in den Vordergrund stellt und ihr unter dieser Überschrift einen besonderen Abschnitt widmet, den Bundeskanzler dagegen nur als ihren Vorstand erwähnt — im Gegensatz zur deutschen Reichsverfassung, welche sich ihrerseits mit der Stellung des Kanzlers beschäftigt, ohne seinen Apparat von Hilfsbeamten, die Reichskanzlei, mit einzubeziehen.

[2]) Die einschlägigen Bestimmungen sind enthalten im Bundesbeschluß v. 21. 8. 1878 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrats und im bundesrätlichen Reglement der schweizerischen Bundeskanzlei v. 7. 9. 1850.

[3]) D. i. ordentlicherweise vom ersten Vizekanzler als erster Sekretär des Bundesrats.

[4]) Der Bundesrat ist auch dann Aufsichtsorgan der Bundeskanzlei, wenn es sich um Besorgung der Kanzleigeschäfte der Bundesversammlung handelt und die Räte nicht versammelt sind.

[5]) vgl. Burckhardt S. 815.

[6]) Die Wahl auch des Stellvertreters durch die Bundesversammlung wurde

den übrigen Subalternbeamten[1]) der Bundeskanzlei, deren Wahl dem Bundesrat obliegt, von den gesetzgebenden Räten auf die Dauer von drei Jahren jeweilen gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt (BV. Art. 105 Abs. 2). Mit Rücksicht auf seine ständige Anwesenheit am Bundessitze genießt er in gleicher Weise wie die Mitglieder des Bundesrats Exterritorialität[2]) und ist diesen weiterhin darin gleichgestellt, daß es ihm nicht gestattet ist, einen anderen Beruf oder ein anderes Gewerbe zu treiben oder auf seine Rechnung betreiben zu lassen. Auch bezüglich der Verantwortlichkeit des Kanzlers als eines von der Bundesversammlung gewählten Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz) sind die gleichen Bestimmungen maßgebend wie für die Bundesräte.[3])

Vergleichen wir nochmals die Stellung, welche den Kanzlern des Deutschen Reichs und der Schweiz durch die Verfassungen der beiden Länder zugewiesen ist, so ergibt sich, daß Bundeskanzler und Bundeskanzlei als solche aus der Organisation der Schweizer Bundesbehörden vollkommen ausscheiden und ihre Funktionen anderweitig verteilt werden könnten, ohne daß hierdurch die Bundesorganisation in ihren Grundlagen eine wesentliche Veränderung erfahren und andere denn innerorganisatorische Umwälzungen zur Folge haben würde. Der Kanzler des Deutschen Reichs dagegen bildet einen wesentlichen Bestandteil im Reichsorganismus; in seiner verantwortlichen Mitwirkung findet die Tätigkeit des Kaisers ihre notwendige Ergänzung, ohne welche die Befugnisse des Bundespräsidiums kraftlos auf dem Papier stehen würden; erst durch des Kanzlers Gegenzeichnung gelangen die kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen zu staatsrechtlicher Gültigkeit, werden die Maßnahmen des Kaisers zu Regierungshandlungen. In diesem Sinne ist der Reichskanzler in ähnlicher Weise wie der Kaiser bei der Vornahme einzelner durch Verfassung oder Gesetz besonders bestimmter Verwaltungsgeschäfte an die Zustimmung von Bundesrat oder Reichstag gebunden, seinerseits ein beschränkender Faktor der Handlungsfreiheit des Kaisers bezüglich aller in die Prärogative des Bundespräsidiums fallenden Befugnisse.

Wie sehr sich auch die Organisation der Hauptorgane der Verwaltung im Deutschen Reich und in der Schweiz unter-

---

im Jahre 1872 beschlossen, im Interesse der „Einheit der Organisation" jedoch wieder fallen gelassen.

[1]) Als Subalternbeamte sind nach schweizerischem Recht alle diejenigen Beamten zu betrachten, deren Amt nicht durch die Verfassung selbst vorgesehen bezw. organisiert ist. Schollenberger, System S. 252.

[2]) s. oben S. 57.

[3]) s. oben S. 57.

scheidet, so sind Kaiser und Schweizer Bundesrat zu vielfach gleichen Funktionen berufen und finden insbesondere auf dem Gebiete der Verwaltung unter Berücksichtigung des verschiedenen Grades ihrer Abhängigkeit von den gesetzgebenden Organen und deren Einwirkung auf ihre Entschließungen in großen Zügen übereinstimmende Betätigung. Wie schon in einfachen Staatswesen der Regierung neben der eigenen Geschäftsführung die Beaufsichtigung der Selbstverwaltung öffentlichrechtlicher Verbände obliegt, so gliedert sich auch die Verwaltungstätigkeit des Kaisers und des Schweizer Bundesrats in zwei große Gruppen: in die unmittelbare Geschäftsführung, welche zum größeren Teil in der Vollziehung der Verfassung und der Gesetze bezw. der Weisungen der Bundesversammlung besteht, und in die Leitung und Beaufsichtigung der Selbstverwaltung der Einzelstaaten, soweit diesen der Vollzug von Bundesgesetzen überwiesen ist.

Für das Deutsche Reich ergeben sich diese allgemeinen Befugnisse des Kaisers neben den besonders hervorgehobenen Einzelkompetenzen aus der Bestimmung des Art. 17 RV., welche ihm die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze überträgt, und aus dem Recht, den verantwortlichen Minister des Reichs nach freiem Belieben zu ernennen und ebenso jederzeit in den Ruhestand zu versetzen, wodurch dem Kaiser die oberste Leitung in der Geschäftsführung des Reiches gesichert ist; wenn auch die Führung der unmittelbaren Reichsverwaltung sowohl wie der beaufsichtigenden Verwaltung des Reichs tatsächlich vom Reichskanzler gehandhabt wird, so ist dieser rechtlich doch lediglich das Willenswerkzeug und der Gehilfe des Kaisers.[1])

Andererseits wird der Schweizer Bundesrat in Art. 95 BV. als die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft charakterisiert, welche nach Art. 102 Ziff. 12 BV. alle Zweige der eidgenössischen Verwaltung besorgt — vollziehend, insoweit dem Bunde selbst die Vollziehung der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zukommt,[2]) leitend, soweit die Vollziehung gemäß der Bundesverfassung oder Bundesgesetzgebung Sache der Kantone ist.[3]) Hinsichtlich desjenigen Teils der unmittelbaren Geschäftsführung des Bundes, welcher nicht in Vollziehung der Anordnungen von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen besteht, stützt sich die allgemeine Zuständigkeit des

---

[1]) Laband Bd. 1 S. 211.

[2]) s. auch Art. 102 Ziff. 5 BV.: „Er vollzieht die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse . . ."

[3]) s. Art. 102 Ziff. 1 BV.: „Er leitet die eidgenössischen Angelegenheiten gemäß den Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen".

Bundesrats nicht nur auf eine Reihe von Einzelkompetenzen, welche in Art. 102 BV. als „vorzüglich“ [1]) in die Zuständigkeit des Bundesrats fallend aufgezählt sind, sondern ergibt sich aus seiner nach allgemeinen Grundsätzen zu bewertenden präsumtiven Stellung als ordentliches Organ der Verwaltung, welche ihn grundsätzlich und ausschließlich zur Vornahme von Verwaltungshandlungen zuständig erscheinen läßt, wofern nicht die Bundesverfassung selbst ausdrücklich Ausnahmen vorsieht. Auf dieser präsumtiven Zuständigkeit beruht z. B., da nicht ausdrücklich einer andern Behörde vorbehalten oder dem Bundesrat nur beschränkt erteilt, seine generelle Befugnis zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen, [2]) während im Deutschen Reich der Erlaß von Verwaltungsverordnungen zur Ausführung der Reichsgesetze [3]) durch den Kaiser als regelmäßig in die allgemeine Kompetenz des Bundesrats fallend (RV. Art. 7 Abs. 2) jeweilig eine besondere reichsgesetzliche Delegation voraussetzt. Die Reichsverfassung enthält selbst in einer Reihe von Bestimmungen solche Delegationen zugunsten des Kaisers.

Was die leitende Tätigkeit des Kaisers und des Schweizer Bundesrats hinsichtlich aller der Selbstverwaltung der Einzelstaaten überlassenen Angelegenheiten des Bundes [4]) anlangt, so sind die Mittel ihres Eingreifens in beiden Ländern wieder durchaus verschieden. Im Deutschen Reich tritt vor allem die Tätigkeit des Bundesrats hinzu, bei welchem die materielle Entscheidung über die Auslegung oder Handhabung der Reichsgesetze und allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen liegt, wenn bei deren Ausführung Mängel hervorgetreten sind. Die Beaufsichtigung der Einzelstaaten, um zutage getretene Mängel zur Kenntnis des Bundesrats zu bringen, fällt dagegen in die Kompetenz des Kaisers bezw. Reichskanzlers, welche die Kontrolle durch die Reichsverwaltungsämter oder durch besondere Kontrollbeamte ausüben. Vom Kaiser bezw. Reichskanzler gehen ferner die Verfügungen aus, welche zur Durchführung der vom Bundesrat getroffenen Entscheidungen erforderlich sind. Diesen Verfügungen

---

[1]) Die Aufzählung der einzelnen Kompetenzen will also nicht erschöpfend sein, sondern nur die wichtigeren unter ihnen hervorheben.

[2]) Sowohl von Vollziehungsverordnungen wie von Verordnungen für die ihm unterstellten eidgenössischen und kantonalen Verwaltungsorgane. Schollenberger, System S. 254.

[3]) Im Unterschied von den ebenfalls oft als „Verordnungen“ bezeichneten kaiserlichen Verfügungen zur Erledigung spezieller Verwaltungsgeschäfte.

[4]) In der Schweiz werden diese Angelegenheiten vielfach als „Sachen der Bundesgesetzgebung“ bezeichnet im Unterschied zu den sogen. Bundessachen, welche der Bund nicht nur gesetzgeberisch regelt, sondern auch selbst verwaltet.

wohnt jedoch ebensowenig wie den Auslegungen des Bundesrats[1]) die Kraft inne, die von den Behörden der Einzelstaaten getroffenen Entscheidungen aufzuheben oder abzuändern, noch den Einzelstaatsregierungen bestimmte Anweisungen zu erteilen. Im Fall der Nichtbeobachtung der authentischen Auslegungen des Bundesrats und der Verfügungen des Kaisers besitzt die Bundesgewalt jedoch letzten Endes auf Grund des Art. 19 RV. eine Handhabe, gegen säumige Bundesmitglieder mit Zwangsmaßregeln vorzugehen.[2])

Haben in der Schweiz schon die gesetzgebenden Räte die Befugnis, der obersten vollziehenden Behörde des Bundes, dem Bundesrat selbst, bindende Weisungen für die Zukunft zu erteilen,[3]) so gehen die Befugnisse des Bundesrats gegenüber den Kantonen, soweit sie Gesetze und Beschlüsse des Bundes vollziehen, noch darüber hinaus. Der Bundesrat hat nicht nur das Recht, den Kantonen das zur Ausführung des Bundesrechts erforderliche Verhalten vorzuschreiben,[4]) sondern auch von Amts wegen zur Kassation der das Bundesrecht verletzenden kantonalen Verfügungen und Bestimmungen zu schreiten,[5]) ohne daß seine diesbezüglichen Entscheidungen einer Weiterziehung an die Bundesversammlung unterliegen würden.[6]) „Er hat für Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes sowie der Vorschriften eidgenössischer Konkordate zu wachen, er trifft zur Handhabung derselben von sich aus ... die erforderlichen Verfügungen" (Art. 102 Ziff. 2 BV.). Und wie zur Wahrung des Bundesrechts durch die kantonalen Behörden ist der Bundesrat auch kompetent, zur Überwachung der Beobachtung des Kantonalverfassungsrechts von Amts wegen,[7]) soweit es die Garantie der Kantonalverfassungen erfordert (BV. Art. 102 Ziff. 3), Verfügungen zu treffen.[8]) Zu diesen Befugnissen tritt sein Recht zur Prüfung und Genehmigung der Verträge der Kantone unter sich und mit

---

[1]) Der Ausspruch des Bundesrats lautet nur dahin, welchen Inhalt die allgemeine Pflicht aller Bundesstaaten, die Reichsgesetze zu beobachten, in Ansehung des speziellen, den Gegenstand des Beschlusses bildenden Punktes hat. Laband Bd. 1 S. 240.

[2]) vgl. v. Rönne Bd. 1 S. 233.

[3]) s. oben S. 28.

[4]) Es beruht dies auf seinem Überwachungsrecht über die Zweige, welche seiner Aufsicht unterstellt sind (Art. 102 Ziff. 13 BV.; vgl. Burckhardt S. 809).

[5]) Schollenberger, Komm. S. 547, System S. 253.

[6]) Dies ist nur der Fall bei den sogen. Administrativstreitigkeiten; dagegen ist er nicht auch befugt, an Stelle der kantonalen Behörden zum Erlaß einer anderen Bestimmung oder Verfügung zu schreiten.

[7]) Rekursinstanz ist das Bundesgericht (BV. Art. 113 Ziff. 3 und OG. Art. 175).

[8]) So Schollenberger, Komm. S. 547; and. A. Burckhardt S. 804.

dem Ausland (Art. 102 Ziff. 7 BV.) sowie der Gesetze und Verordnungen der Kantone (Ziff. 13),[1]) welches ihn im Verein mit den anderen oben angeführten Bestimmungen in hohem Maße zu einer Aufsichtsbehörde über die Kantonalverwaltung — auch in denjenigen Angelegenheiten, in welchen es sich nur um den Vollzug des Bundesrechts handelt — stempelt, im Gegensatz zum Staatsrecht des Deutschen Reichs, welches ein Eingreifen der Bundesgewalt in interne Angelegenheiten der Einzelstaaten nur bei Gefährdung des Bestandes des Bundes oder bei Verletzung des Bundesrechts kennt; damit sind auch die Grenzen des Überwachungsrechts des Kaisers über die Einzelstaaten gegeben.

Wenn sich meine Ausführungen bisher im allgemeinen mit den beiden Hauptgruppen, in welche sich die gesamte Verwaltungstätigkeit des Kaisers wie des Schweizer Bundesrats gliedert, mit der unmittelbaren Geschäftsführung und mit der leitenden und beaufsichtigenden Tätigkeit beider Organe beschäftigt haben, so möchte ich im folgenden noch einige markante *Einzelkompetenzen* streifen, welche auch durch die Verfassungen besonders betont sind.

Der Kaiser ist, wie in allen übrigen Beziehungen des Reichs gegenüber Dritten, der alleinige nnd ausschließliche *Vertreter des Reichs in völkerrechtlicher Hinsicht*. Er hat das Reich „völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen" (Art. 11 Abs. 1 RV.). Wenn Abs. 2 des Art. 11 zur Erklärung des Kriegs die Zustimmung des Bundesrats[2]) und Abs. 3 zum Abschluß von Staatsverträgen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören,[3]) gleichfalls die Zustimmung des Bundesrats bezw. zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags verlangt, so wird hierdurch rechtlich die ausschließliche völkerrechtliche Legitimation des Kaisers und die völkerrechtliche Gültigkeit der unter Außerachtlassung dieser Erfordernisse vom Kaiser ratifizierten Staatsverträge nicht berührt. Die Vorschrift des Abs. 3 bezieht sich allein auf die staatsrechtliche Wirksamkeit der Verträge, auf ihre Vollziehung, und erheischt dadurch tatsächlich allerdings bereits vor der Ratifizierung des Vertrags indirekt die Einholung der Zustimmung von Bundesrat und Reichstag.

---

[1]) Soweit ihre Genehmigung durch die Bundesverfassung selbst oder durch Bundesgesetze vorgeschrieben ist.

[2]) Es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt

[3]) Über die Bedeutung dieses Wortlautes vgl. *Laband* Bd. 2 S. 128.

Auch der Schweizer Bundesrat ist berufen zur Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten und insbesondere zur Wahrnehmung der völkerrechtlichen Beziehungen der Eidgenossenschaft (BV. Art. 102 Ziff. 8); er wacht für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz (Ziff. 9). Der Abschluß von Bündnissen und Verträgen mit dem Ausland (Art. 85 Ziff. 5 BV.) dagegen, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse sowie die Maßregeln, welche für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz anzuwenden sind (Ziff. 6), fallen in die Kompetenz der Bundesversammlung. Es hängt nicht nur die staatsrechtliche Gültigkeit dieser Willensakte von der Zustimmung oder Genehmigung der gesetzgebenden Räte ab; die Bundesversammlung besitzt vielmehr selbst und ausschließlich kraft positiver Verfassungsvorschrift die völkerrechtliche Legitimation zur Abgabe dieser Willenserklärungen und die Entscheidungsgewalt über die Ergreifung der Maßregeln im Ernstfall,[1]) und demgemäß erfolgt auch die Ratifikation nicht durch den Bundesrat, sondern durch die gesetzgebenden Räte selbst. Die Tätigkeit des Bundesrats in Sachen der auswärtigen Verwaltung umfaßt sonach in Friedenszeiten alle einschlägigen Handlungen mit Ausnahme des Abschlusses bezw. der Ratifikation von Staatsverträgen, beschränkt sich jedoch im Ernstfall auf die Vorbereitung und eventuelle Antragstellung der nötigen Maßnahmen und auf die Vollziehung der von den gesetzgebenden Räten darüber gefaßten Beschlüsse.[2])

Korrespondierend mit dem Recht des Kaisers zur Ernennung der Reichsbeamten (RV. Art. 18 Abs. 1, Art. 15 Abs. 1), wobei jedoch vielfach auch dem Bundesrat ein Mitwirkungsrecht eingeräumt ist,[3]) hat der Schweizer Bundesrat alle diejenigen Wahlen zu treffen, welche nicht der Bundesversammlung und dem Bundesgericht oder einer andern Behörde übertragen werden (BV. Art. 102 Ziff. 6), und erscheint sonach als die präsumtive Wahlbehörde des Bundes.[4])

Zu den wichtigsten Befugnissen, welche die deutsche Reichsverfassung dem Kaiser zuweist, gehört ferner sein Recht bezw. seine Pflicht, die Tätigkeit von Bundesrat und Reichstag in Gang zu erhalten. Im allein steht es zu, den Bundesrat und den Reichstag

---

[1]) Burckhardt (S. 746) legt die gleichlautenden Bestimmungen in Art. 85 Ziff. 6 und Art. 102 Ziff. 9 dahin aus, daß der Bundesrat zur Ergreifung der Maßregeln im Ernstfall so lange kompetent bleiben soll, als nicht die Bundesversammlung darüber verfügt hat.

[2]) Schollenberger, Komm. S. 549.

[3]) Über den verschiedenen Umfang der Mitwirkung des Bundesrats vgl. oben S. 29.

[4]) vgl. auch Schollenberger, System S. 243.

zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen (RV. Art. 12), lediglich beschränkt durch die Bestimmungen, daß die Berufung des Bundesrats erfolgen muß, sobald sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird (RV. Art. 14), und eine Auflösung des Reichstags während der Legislaturperiode nicht einseitig durch den Kaiser, sondern nur durch Beschluß des Bundesrats unter Zustimmung des Kaisers erfolgen kann (RV. Art. 24).[1] In diesem Zusammenhang sei ferner auf das Recht des Kaisers hingewiesen, den Vorsitzenden des Bundesrats zu ernennen (RV. Art. 15) und die von den Bundesgliedern gemachten Vorschläge der Beratung des Bundesrats zu übergehen (RV. Art. 7 Abs. 2), während die erforderlichen Vorlagen an den Reichstag nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats[2] gleichfalls im Namen des Kaisers gebracht werden (RV. Art. 16). Vorschläge an den Bundesrat zu machen ist der Kaiser nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen, nicht auch als Bundespräsidium befugt; ein Recht, aus eigener Initiative Gesetzesvorlagen an den Reichstag zu bringen, ist dem Kaiser nicht eingeräumt.

Ist es im Deutschen Reich der Kaiser, welcher die Tätigkeit der gesetzgebenden Organe unter teilweiser Mitwirkung des Bundesrats bezw. Reichstags reguliert, so bietet hierfür das Selbstversammlungsrecht und die ganze Stellung der Bundesversammlung im Bundesorganismus dem Schweizer Bundesrat wenig Raum und weist ihm nur ein Recht zur außerordentlichen Einberufung der gesetzgebenden Räte zu (BV. Art. 86 Abs. 2); im Gegensatz zum Deutschen Kaiser besitzt jedoch andererseits der Schweizer Bundesrat die Gesetzesinitiative[3] (BV. Art. 102 Abs. 4).

Wichtige und erhebliche Befugnisse räumt die Reichsverfassung dem Kaiser in militärischer Beziehung ein, deren Umfang und Selbständigkeit ihn unbeschadet der Kontingentsherrlichkeit der Bundesfürsten bezw. Senate der freien Städte (RV. Art. 66) als fast unbeschränkten[4] Verwalter der Machtmittel des Reichs[5] erscheinen lassen.[6] Neben einer Reihe von Ermächtigungen, welche die

---

[1] Für diesen Fall bestehen dann weitere Bestimmungen über die Zeit der Neuwahl und des Zusammentritts des neugewählten Reichstags (RV. Art. 26).

[2] Die Einbringung der vom Bundesrat beschlossenen Vorlage an den Reichstag ist nicht nur ein Recht, sondern eine Pflicht des Kaisers bezw. Reichskanzlers, welcher er sich nicht entziehen kann, auch wenn er sachlich mit der Vorlage nicht übereinstimmen sollte; vgl. Proebst Anm. 2 zu Art. 16.

[3] Das Vorschlagsrecht übt der Bundesrat durch sogen. Botschaften aus.

[4] innerhalb der von der Reichsverfassung selbst bezw. in Ausführung derselben erlassenen Reichsgesetze und durch die jeweiligen Etatsgesetze gezogenen Grenzen.

[5] Laband Bd. I S. 212.

[6] Bezüglich der Ausnahmestellung von Bayern und Württemberg vgl. die Schlußbestimmung zum XI. Abschn. der RV.

Art. 63 u. 64 bezüglich der Bestimmung des Präsenzstandes, Organisation, Formation und Ausbildung u. dgl. der einzelnen Kontingente gewähren, ist dem Kaiser auch vorbehalten, die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teiles des Reichsheeres anzuordnen, innerhalb des Bundesgebiets die Garnisonen zu bestimmen und Festungen nach Maßgabe der bewilligten Mittel anzulegen (RV. Art. 65); Organisation und Zusammenstellung der Kriegsmarine ist gleichfalls dem Kaiser überlassen (RV. Art. 53). Seine Machtbefugnisse gipfeln endlich in dem Oberbefehl über die gesamte Landmacht (RV. Art. 63) und die Kriegsmarine des Reiches (RV. Art. 53) und in der Ausübung dieses Oberbefehls nicht nur gegen auswärtige Feinde, sondern auch in der Vollstreckung der Bundesexekution gegen Bundesglieder und in der Verhängung des Kriegszustandes über das Bundesgebiet bezw. einen Teil desselben, wenn die öffentliche Sicherheit bedroht erscheint (RV. Art. 68). Entsprechend dem kaiserlichen Oberbefehl stellt die RV. andererseits in Art. 64 die Verpflichtung aller deutschen Truppen auf, den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten.

In der Schweiz fällt zwar die ordentliche Militärverwaltung, soweit sie dem Bund zusteht,[1]) unter die Obliegenheiten des Bundesrats (BV. Art. 102 Ziff. 12); Verfügungen über das Bundesheer,[2]) d. h. das Aufgebot im Ernstfalle und die Entlassung der Truppen dagegen stehen bei der Bundesversammlung (BV. Art. 85 Ziff. 9), sei es, daß das Aufgebot zur Behauptung der äußeren Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz

[1]) Sache der Bundesverwaltung im Frieden ist: Stellung der eidgenössischen Truppeneinheiten, Unterricht und Bewaffnung (sowohl der eidgen. wie kantonalen Truppen); der Kantonsverwaltung dagegen obliegt: Stellung der kantonalen Truppeneinheiten und Bekleidung und Ausrüstung (für die eidgenössischen wie kantonalen Truppen), deren Kosten aber den Kantonen vom Bund nach einer von ihm aufgestellten Norm vergütet werden (BV. Art. 20). Im Ernstfalle besitzen die Kantone gegenüber dem Verfügungsrecht des Bundes über das Bundesheer (s. Anm. 2) das Verfügungsrecht über ihre kantonale Wehrkraft, soweit dieses Recht nicht durch die Kompetenz des Bundes beschränkt ist (BV. Art. 19).

[2]) Das Bundesheer setzt sich nach Art. 19 BV. zusammen aus den Truppeneinheiten der Kantone (Infanterie, Schützen, Dragoner und Artillerie, außer den vom Bund gestellten Batterien) und aus besonderen Truppeneinheiten des Bundes (die Guiden, 8 Feldbatterien, 2 Gebirgsbatterien, das ganze Genie, die Sanitäts- und Verwaltungstruppen). Die Truppenkörper der Kantone unterscheiden sich von denen des Bundes nur dadurch, daß sie im Gebiet eines und desselben Kantons rekrutiert werden, daß die Kantone die Offiziere dieser Truppeneinheiten ernennen und, soweit sie überhaupt zur Verfügung über das Bundesheer befugt sind, allein über ihre Truppenkörper verfügen (Burckhardt S. 212). Die Verfügungen über das Bundesheer erfassen jedoch auch die nicht in das Bundesheer eingeteilte Mannschaft (Landsturm) und alle übrigen Streitmittel der Kantone, über welche dem Bund in Zeiten der Gefahr gemäß BV. Art. 19 Abs. 3 das ausschließliche und unmittelbare Verfügungsrecht zusteht.

oder zur Herstellung von Ruhe und Ordnung im Innern erforderlich wird. Nur ausnahmsweise, in Fällen von Dringlichkeit, sofern die Räte nicht versammelt sind, und unter Vorbehalt unverzüglicher Einberufung der Bundesversammlung, sofern die aufgebotenen Truppen 2000 Mann überschreiten oder das Aufgebot länger als drei Wochen dauert, ist der Bundesrat selbst befugt, die erforderliche Truppenzahl aufzubieten und über solche zu verfügen (BV. Art. 102 Ziff. 11). In diesen Fällen oder wenn das Truppenaufgebot nicht mehrere Divisionen umfaßt, hat der Bundesrat auch alle Rechte und Pflichten eines Oberbefehlhabers auszuüben,[1]) welche jedoch bei Aufgebot mehrerer Divisionen auf einen von der Bundesversammlung zu wählenden General übergehen[2]) und diesen unter Berücksichtigung der ihm vom Bundesrat erteilten bindenden Instruktionen über den durch die Truppenaufstellung zu erreichenden Endzweck zur selbständigen Anordnung aller ihm für die Erreichung dieses Zwecks erforderlich erscheinenden militärischen Maßregeln ermächtigen.

Bildet sonach für den Deutschen Kaiser wie für den Schweizer Bundesrat das Hauptfeld ihrer Tätigkeit die Verwaltung, so üben doch beide Organe in mehr oder weniger ausgedehntem Umfange auch Befugnisse aus, welche dem Gebiet der Gesetzgebung und der Rechtsprechung angehören. Bezüglich ihrer Mitwirkung bei der Gesetzgebung im formellen Sinn kann ich auf meine Bemerkungen über den Weg der Gesetzgebung in beiden Ländern verweisen (s. oben S. 9 ff.) und möchte hier nur nochmals erwähnen, daß dem Kaiser bezw. Reichskanzler die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zukommt, während sich der Anteil des Schweizer Bundesrats auf die Verkündigung beschränkt. Ein Mitwirkungsrecht an der Schaffung der materiellen Gesetzesvoraussetzungen, bei der Festsetzung des Gesetzesinhalts und der Sanktion, ist demnach keinem der beiden Organe eingeräumt.[3]) Insbesondere ist auch die Ansicht abzuweisen, daß die Ausfertigung ein Vetorecht des Kaisers, ähnlich wie es dem Präsidenten der Nordamerikanischen Union zusteht, in sich schließe; die Erteilung

---

[1]) vgl. Blumer-Morel Bd. 1 S. 345.

[2]) Über die Befugnisse des Generals s. Bundesgesetz über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft v. 13. 12. 1874 Art. 239—243.

[3]) Auch das Vetorecht in den Fällen der Art. 5 Abs. 2 und 37 RV., wonach die Meinungsverschiedenheiten im Bundesrat über Gesetzesvorschläge betr. das Heerwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben und ebenso bei der Beschlußnahme über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung über die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen die Stimme des Präsidiums den Ausschlag gibt, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschriften und Einrichtungen ausspricht, steht nicht dem Kaiser als solchem, sondern Preußen zu.

der Ausfertigung ist vielmehr eine verfassungsmäßige Pflicht des Kaisers, wenn das Gesetz den Vorschriften der Verfassung entsprechend beschlossen worden ist.

Zur Ausübung von Gesetzgebung im materiellen Sinne können jedoch Kaiser und Schweizer Bundesrat dadurch gelangen, daß sie zur Aufstellung von Rechtsverordnungen berufen werden, für deren gültigen Erlaß wie für die Aufstellung von Rechtssätzen im Verordnungsweg überhaupt spezielle reichs- bezw. bundesgesetzliche Ermächtigung Voraussetzung ist.[1])

Als gesetzgeberische Kompetenz ist noch zu erwähnen das Recht des Schweizer Bundesrats zur Prüfung und Genehmigung der Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland[2]) (BV. Art. 102 Ziff. 7) und der Gesetze und der Verordnungen der Kantone, welche seiner Genehmigung bedürfen[3]) (BV. Art. 102 Ziff. 13).

Während endlich dem Deutschen Kaiser auf dem Gebiete der Rechtsprechung keinerlei Befugnisse zugewiesen sind, hat im Gegensatz hierzu der Schweizer Bundesrat in weitem Umfang richterliche Funktionen auszuüben. Neben den Rekursentscheiden über kantonale Verfügungen in den sogen. Administrativstreitigkeiten (BV. Art. 102 Ziff. 2), welche der Beschwerde an die Bundesversammlung unterliegen, ist der Bundesrat in denjenigen Bundesangelegenheiten, deren Vollziehung ihm selbst zusteht, auch zu Erkenntnissen[4]) befugt und versieht so vielfach die Funktion von Verwaltungsgerichten; über diese Entscheidungen kann ebensowenig wie über die Verfügungen des Bundesrats Beschwerde zur Bundesversammlung geführt werden.[5])

Der Schweizer Bundesrat ist schließlich zur Handhabung der Disziplinarstrafgewalt gegenüber den von ihm gewählten Beamten berufen und berechtigt, in Ausübung derselben bei fortgesetzter Nachlässigkeit, offenbarer Pflichtversäumnis oder wiederholter leichterer Übertretungen der Gesetze und Reglements Verweis, Ordnungsbuße bis zu 50 Franks, Suspension vom Amte oder Entlassung zu verfügen (Verantwortlichkeitsgesetz Art. 37).

---

[1]) vgl. Laband Bd. 2 S. 90; Burckhardt S. 736.

[2]) Wenn vom Bundesrat selbst oder einem andern Kanton gegen solche Verträge Einspruch erhoben wird, gelangen sie zur endgültigen Entscheidung an die Bundesversammlung (BV. Art. 55 Ziff. 2).

[3]) z. B. Gesetze über die Niederlassung und das Simmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden (BV. Art. 43 Abs. 6) und Bestimmungen über den Mißbrauch der Preßfreiheit (BV. Art. 55 Abs. 2).

[4]) Über den Unterschied zwischen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden und ihren Verfügungen vgl. Laband Bd. 2 S. 181.

[5]) vgl. Schollenberger, System S. 255 f.

III. Die Organe der Rechtsprechung.

1. Im Deutschen Reich.

Meine bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß auch die ordentlichen Organe der Gesetzgebung und der Verwaltung im Deutschen Reich wie in der Schweiz vielfach Funktionen zu erfüllen haben, welche materiell dem Gebiete der Rechtsprechung angehören, und das unterschiedliche Maß der Zuweisung von rechtsprechender Tätigkeit an diese Organe läßt zum Teil bereits auf eine verschiedenartige organische Gestaltung der selbständigen Rechtsprechung in beiden Ländern bezw. auf verschiedengeartete Zuständigkeiten der von den politischen Faktoren losgelösten selbständigen Organe der Rechtsprechung, der „Gerichte" schließen. Das wesentliche Merkmal der richterlichen Organe besteht in dem Recht und der Pflicht, unter voller eigener Verantwortlichkeit unabhängig von politischen Rücksichten und anderen Motiven lediglich nach individueller sachlicher Würdigung und rechtlicher Überzeugung ihre Entscheidungen zu fällen;[1]) in der Ausübung dieser Rechtsprechung sind die Gerichte niemandens Befehlsgewalt unterworfen, insoweit also unmittelbare Organe.[2])

Im Deutschen Reich ist die oberste Rechtsprechung des Bundes im Gegensatz zur Schweiz nicht einem die einzelnen Zweige der Gerichtsbarkeit des Reiches einheitlich beherrschenden obersten Gerichtshof übertragen, sondern wird durch eine Mehrzahl von gesonderten Gerichten gehandhabt. Während nun alle früheren Entwürfe einer deutschen Reichsverfassung besonderen Wert auf Errichtung eines obersten Gerichtshofs zur Entscheidung staatsrechtlicher Streitigkeiten im Bunde gelegt hatten, kennt das geltende deutsche Reichsstaatsrecht für diese vornehmste und notwendigste Aufgabe der Rechtsprechung eines Bundesstaats keine eigentliche richterliche Instanz, sondern beschränkt sich darauf, einen Teil dieser Aufgaben durch einen politischen Faktor, den Bundesrat, erfüllen zu lassen. Insbesondere ist das heutige deutsche Reichsgericht, wie man wohl annehmen möchte, nicht für derartige staatsrechtliche Streitigkeiten zuständig; seine Kompetenz beschränkt sich vielmehr mit geringen Ausnahmen im allgemeinen lediglich auf privat- und strafrechtliche Fälle und reiht es in die Kategorie der Justizgerichte des Reichs, unter denen es seinem Namen nach wie nach seiner Bedeutung für die

[1]) vgl. Laband Bd. 1 S. 385.
[2]) vgl. Einleitung S. 5.

Allgemeinheit an erster Stelle zu erwähnen ist. In bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten entscheidet das Reichsgericht letztinstanziell nicht nur über die Rechtsmittel der Revision und der Beschwerde gegen die Endurteile und Entscheidungen der Oberlandesgerichte,[1]) gleichviel ob es sich um Auslegung eines Reichsgesetzes oder eines Landesgesetzes handelt, wenn nur der Geltungsbereich des Gesetzes, auf dessen Verletzung eine Revision gegründet wird, sich über den Bezirk des Berufungsgerichts hinaus erstreckt, sondern auch über die Entscheidungen der Reichskonsuln und Reichskonsulargerichte.[2]) Gegenwärtig steht allerdings im Reichstag ein Gesetzentwurf betr. die Errichtung eines Konsular- und Kolonialgerichtshofs zur Beratung, welcher die Entlastung des Reichsgerichts von dieser Zuständigkeit und die Überweisung von Kolonialsachen wie der Konsulargerichtsbarkeit in höchster Instanz an ein „Reichskolonial- und Konsulargericht" vorsieht. Die letztinstanzielle Entscheidung ist ferner dem Reichsgericht durch kaiserliche Verordnung in einer Reihe von bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten übertragen, für welche besondere Gerichte zugelassen sind (EG. z. GVG. § 3 Abs. 2); Aufgabe dieser Ausführungen soll jedoch nicht sein, eine möglichst erschöpfende Aufzählung der Kompetenzen der obersten Gerichtshöfe, sondern eine Zusammenfassung nur ihrer wesentlichsten und eigentümlichen Zuständigkeiten zur Charakterisierung dieser Gerichte zu geben.

In Strafsachen urteilt das Reichsgericht teils in erster, teils in zweiter Instanz. In erster und letzter Instanz ist es zuständig für die Untersuchung und Entscheidung in den Fällen des Hochverrats und des Landesverrats, insofern diese Verbrechen gegen Kaiser oder Reich gerichtet sind (GVG. § 136 Ziff. 1), zweitinstanziell als Berufungs- und Beschwerdeinstanz gegen die Urteile und Entscheidungen der Konsulargerichte[3]) und als Revisionsinstanz gegen Urteile der Schwurgerichte und gegen erstinstanzielle Urteile der Strafkammern der Landgerichte, sofern die Revision nicht ausschließlich auf Verletzung einer in den Landesgesetzen enthaltenen Rechtsnorm gestützt wird (GVG. § 136 Ziff. 2).

Zur Beurteilung anderer als zivil- oder strafrechtlicher Fälle besitzt das Reichsgericht nur wenige spezielle Kompetenzen, welche seine Eigenschaft als „Justizgericht" nicht zu beeinträchtigen vermögen. Es entscheidet in Patentsachen über die Berufung gegen

---

[1]) Über die Zuständigkeit des bayerischen Obersten Landesgerichts vgl. Art. 8 EG. z. GVG. Vgl. jetzt auch den am 30. 1. 1911 vom Reichstag in 1. Lesung angenommenen Gesetzentwurf betr. die bei einem Obersten Landesgericht einzulegende Revision in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten.

[2]) KonsGG. v. 7. 4. 1900 § 14 Ziff. 1.

[3]) KonsGG. § 14.

Erkenntnisse des Patentamts im Verfahren wegen Erklärung der Nichtigkeit oder wegen Zurücknahme des Patents,[1]) über Verfassungsstreitigkeiten zwischen dem Hamburger Senat und der Bürgerschaft[2]) und handhabt durch sein Plenum die Disziplinargewalt über die Mitglieder des Reichsgerichts (GVG. §§ 128—131).

Neben dem Reichsgericht kommen als weitere oberste Justizgerichte des Reichs in Betracht die Gerichte zweiter Instanz in den Schutzgebieten als Berufungs- und Beschwerdegerichte an Stelle des Reichsgerichts[3]) und die militärischen Gerichte des Reichs: das Reichsmilitärgericht[4]) und die Marinestrafgerichte.

In Ermanglung eines Verwaltungsgerichtshofes von genereller Zuständigkeit verfügt das Deutsche Reich über eine Reihe von Verwaltungsgerichten mit ganz speziellen, engumgrenzten Kompetenzen von mehr oder weniger großer Bedeutung, welche teils ständige Behörden darstellen, teils nur nach Bedarf zusammentreten[5]): das verstärkte Reichseisenbahnamt,[6]) die Reichsrayonkommission, das Oberseeamt,[7]) weiterhin das besondere Bedeutung für die Allgemeinheit beanspruchende Patentamt[8]) und das Bundesamt für das Heimatwesen,[9]) dessen Plenum wie das Plenum des Reichsgerichts auch Disziplinargericht für seine eigenen Mitglieder ist, und endlich das Reichsversicherungsamt, welches eine ausgedehnte verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit auf dem Gebiete der Unfall- und Invalidenversicherung besitzt und den Schwerpunkt seiner Tätigkeit gerade in der Ausübung dieser richterlichen Funktionen entfaltet.

Neben den Justiz- und Verwaltungsgerichten sind als dritte Gruppe der Gerichte des Reichs die Disziplinargerichte zu erwähnen, von denen der „Disziplinarhof" in zweiter und letzter Instanz über die erstinstanziellen Urteile der Disziplinarkammern und der Militärdisziplinarkommissionen entscheidet, während ein besonderer „Disziplinarhof für die richterlichen Militärjustizbeamten" in zweiter Instanz über die Urteile der Disziplinarkammern für richterliche Militärjustizbeamte und außerdem in erster und letzter

---

[1]) PatG. § 33.

[2]) Art. 71 Ziff. 1 und Art. 76 der Hamburger Verfassung v. 13. 10. 1879; RG. v. 14. 3. 1881.

[3]) SchutzgebG. § 6.

[4]) Während die unteren Militärgerichte: die Standgerichte, Kriegsgerichte und Oberkriegsgerichte im Gegensatz zur Schweiz Gerichte der Einzelstaaten sind.

[5]) vgl. darüber Laband Bd. 1 S. 394ff.

[6]) Gesetz v. 27. 6. 1873 § 5 Ziff. 4.

[7]) PatG. v. 25. 5 1877.

[8]) Gesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 6. 6. 1870 §§ 41 u. 52.

[9]) Gesetz v. 27. 7. 1877 betr. die Untersuchung von Seeunfällen §§ 27ff.

Instanz in den Disziplinarsachen der juristischen Mitglieder des Reichsmilitärgerichts zu erkennen hat.

2. Die Organe der Rechtsprechung in der Schweiz.

Gegenüber dieser weitgehenden Dezentralisation der obersten Rechtsprechung des Deutschen Reichs wird in der Schweiz die Gerichtsbarkeit des Bundes ausgeübt durch ein „Bundesgericht" mit so ausgedehnten und verschiedenartigen Kompetenzen wie vielleicht kein andrer Gerichtshof ziwilisierter Staaten;[1]) insbesondere erfüllt es die Hauptaufgabe eines Bundesgerichts im eigentlichen Sinne: die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen dem Gesamtstaat und den einzelnen Gliedstaaten bezw. den Gliedstaaten unter sich, gleichviel ob staatsrechtlicher oder zivilrechtlicher Natur.

Nimmt das Bundesgericht in der Schweiz auch nicht die hohe Stellung ein, welche den Gerichten des Bundes und insbesondere dem obersten Gerichtshof in der nordamerikanischen Union durch ihr Recht der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der anzuwendenden Gesetze zukommt — in Art. 113 Abs. 3 BV. ist vielmehr ausdrücklich die Verbindlichkeit der Bundeserlasse für das Bundesgericht ausgesprochen[2]) —, so beruht doch wiederum sein Verhältnis gegenüber den politischen Organen, soweit es sich nicht um rechtsprechende Tätigkeit handelt, auf vollkommen anderer, unabhängigerer Basis, als es bei den Gerichten des Deutschen Reichs der Fall ist. Hier sind die Gerichte hinsichtlich aller Funktionen der Justizverwaltung den Anordnungen des Kaisers bezw. Reichskanzlers und seiner Dienstgewalt unterworfen, in dieser Beziehung also mittelbare Organe. In der Schweiz dagegen ist zwar das Bundesgericht in seiner Geschäftsführung der Oberaufsicht der Bundesversammlung, welcher die Ernennung der Bundesrichter obliegt,[3]) unterstellt; dieses Oberaufsichtsrecht gewährt den gesetzgebenden Räten ein Recht der Erkundigung und Kritik, verleiht ihnen jedoch keine eigentliche Befehlsgewalt. Die Bundesrichter sind nicht etwa der Bundesversammlung wie die vom Bundesrat angestellten Beamten gegenüber dem Bundesrat als ihrem Dienstherrn subordiniert und keiner eigentlichen Disziplinargewalt wie

---

[1]) Reichel a. a. O. S. 9.

[2]) Dieser Grundsatz bezieht sich zwar dem Wortlaut nach nur auf die staatsrechtliche Kompetenz, hat jedoch nach der Entstehungsgeschichte der Vorschrift auf die gesamte Rechtsprechung des Bundesgerichts Anwendung zu finden. Schollenberger, Komm. S. 563; Burckhardt S. 865.

[3]) Die „Amtsenthebung" der Art. 18—36 ist keine Disziplinarstrafe wie die „Suspension" des Verantwortlichkeitsgesetzes Art. 37.

die „übrigen" eidgenössischen Beamten unterworfen.[1]) Das Bundesgericht bestellt vielmehr selbst seine Kanzlei (BV. Art. 109) und handhabt selbst gegenüber den von ihm gewählten Beamten und Angestellten die Disziplinargewalt (OG. Art. 9). Es nimmt in seinem Verhältnis zur Bundesversammlung die gleiche Stellung ein wie der Bundesrat und erscheint im Gegensatz zu den Gerichten des Deutschen Reichs auch hinsichtlich seiner nicht rechtsprechenden Tätigkeit als unmittelbares Organ des Bundes.

Die umfassende und vielseitige Kompetenz des Bundesgerichts äußert sich sowohl in seiner Zuständigkeit zur Entscheidung von zivilrechtlichen Streitigkeiten und Strafsachen wie von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten, wobei es teils als erste und einzige Instanz ausschließlich oder in Konkurrenz mit den Gerichten der Kantone, teils als Berufungs-[1]) bezw. Kassationsinstanz[2]) gegenüber Urteilen kantonaler Gerichte in Tätigkeit tritt, teils als Beschwerde- und Revisionsinstanz[3]) gegenüber eidgenössischen Behörden bezw. von ihm selbst erlassenen Urteilen. Während also das deutsche Reichsgericht stets nur in einer Instanz tätig wird, kann das Bundesgericht in der gleichen Sache in mehreren Instanzen zur Entscheidung berufen sein.

Als einzige Zivilinstanz urteilt das Bundesgericht über zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Korporationen oder Privaten als Klägern und dem Bund als Beklagtem, wenn der Streitgegenstand einen Hauptwert von wenigstens 3000 Fr. hat, ferner über zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen Kantonen unter sich oder zwischen Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten andererseits bei gleicher Begrenzung des Streitwerts wie oben, wenn eine Partei es verlangt (BV. Art. 110). Während also für Klagen gegen den Bund und die Kantone unter sich die Zuständigkeit des Bundesgerichts eine ausschließliche ist, tritt die Gerichtsbarkeit des Bundes bei Streitigkeiten zwischen Privatpersonen und Kantonen je nach Wahl in Konkurrenz mit der kantonalen Gerichtsbarkeit.

---

[1]) Nicht im Sinne der deutschen „Berufung"; das Rechtsmittel der Berufung an das Bundesgericht (OG. Art. 56 ff.) gleicht mehr der deutschen „Revision" und läßt sich charakterisieren als eine „revisio in iure, verbunden mit freier rechtlicher Würdigung des durch die kantonalen Gerichte festgestellten Tatbestandes" (Reichel a. a. O. S. 58).

[2]) Die Kassation ist nur zulässig in Fällen, die des mangelnden Streitwerts wegen nicht auf dem Wege der Berufung an das Bundesgericht gezogen werden können, und führt im Falle der Gewährung nur zur Aufhebung des kantonalen Urteils und zur Rückverweisung an das kantonale Gericht (OG. Art. 82 f.), ist also in ihren Wirkungen identisch mit der deutschen Revision.

[3]) Das als „Revision" bezeichnete Rechtsmittel des eidgenössischen Zivilprozesses umfaßt sowohl die Nichtigkeitsklage wegen formeller Mängel als die Wiedereinsetzung gegen ein rechtskräftiges Urteil.

Das Bundesgericht ist ferner ausschließlich zuständig im Falle des Art. 111 BV., wenn es von beiden Parteien angerufen wird und der Streitgegenstand einen Hauptwert von mindestens 3000 Fr. hat, sowie in denjenigen Zivilsachen, welche außer den genannten durch die Bundesgesetzgebung seiner ausschließlichen Beurteilung übertragen werden (BV. Art. 111; OG. Art. 50). Die Zuständigkeit des Bundesgerichts als einzige Zivilinstanz ist endlich dann begründet, wenn durch die Verfassung oder Gesetzgebung eines Kantons bestimmte Streitigkeiten mit Zustimmung der Bundesversammlung an dasselbe verwiesen werden (OG. Art. 52 Ziff. 2).

Beschwerdeinstanz ist das Bundesgericht gegenüber eidgenössischen Behörden in Expropriationsstreitigkeiten und bei der Zwangsliquidation von Eisenbahnen, sowie Berufungs- bezw. Kassationsinstanz gegen die in letzter kantonaler Instanz unter Anwendung eidgenössischer Gesetze erlassenen Haupturteile bei Verletzung des Bundesrechts, sofern der Streitwert mindestens 2000 Fr. beträgt (OG. Art. 57) bezw. statt eidgenössischem kantonales oder ausländisches Recht zur Anwendung gekommen ist (OG. Art. 89), endlich Revisionsinstanz gegen die von ihm selbst in seiner Stellung als Berufungsgericht erlassenen Urteile.

Die Zuständigkeit des Bundesgerichts in Strafsachen umfaßt ausschließlich solche Fälle, welche nach eidgenössischen strafrechtlichen Normen zu beurteilen und, sei es durch die Bundesverfassung selbst, sei es durch die Bundesgesetzgebung, dem Bunde zur Aburteilung überwiesen sind. Wie in Zivilsachen entscheidet das Bundesgericht auch in Strafsachen im Gegensatz zur strafrechtlichen Kompetenz des deutschen Reichsgerichts, dessen Zuständigkeit in Strafsachen sich ausschließlich auf die letztinstanzielle Entscheidung gegenüber Urteilen der Gerichte der Einzelstaaten beschränkt, in einer Reihe von Fällen nicht nur in einer, sondern in mehreren Instanzen innerhalb des Bundesgerichts.

Als erkennende Gerichte 1. Instanz dienen die Bundesassisen (mit Zuzug von Geschworenen) und das Bundesstrafgericht.

Die Bundesassisen urteilen über Hochverrat gegen die Eidgenossenschaft, Aufruhr und Gewalt gegen die Bundesbehörden, Verbrechen und Vergehen gegen das Völkerrecht, politische Verbrechen und Vergehen, die Ursache oder Folgen derjenigen Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlaßt wird, und endlich in Fällen, wo von einer Bundesbehörde die von ihr ernannten Beamten dem Bundesgericht zur strafrechtlichen Beurteilung überwiesen werden (BV. Art. 112), während das Bundesstrafgericht in den übrigen Strafsachen zu erkennen hat, soweit sie der Bundesstrafgerichtsbarkeit

unterstellt und nicht den kantonalen Behörden zur Aburteilung überwiesen sind (BV. Art. 114; OG. Art. 125).

Als Kassationsinstanz entscheidet das Bundesgericht durch seinen Kassationshof sowohl über Urteile seiner eigenen ersten Instanzen: der Bundesassisen und des Bundesstrafgerichts, wie über kantonale Urteile betr. Übertretung von Bundesgesetzen, deren Aburteilung den kantonalen Behörden durch Bundesgesetz oder Bundesrat zugewiesen war.

Eine dritte Gruppe in der Kompetenz des Bundesgerichts bilden die ihm zugewiesenen öffentlichrechtlichen Streitigkeiten. Gemäß Art. 113 BV. entscheidet das Bundesgericht als „Staatsgerichtshof" (OG. Art. 175) über Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden einerseits und Kantonalbehörden andererseits, in Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen und über Beschwerden betr. Verletzung bundes- wie kantonalverfassungsmäßiger Rechte der Bürger sowie über solche von Privaten[1]) wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen; es fallen darunter insbesondere auch Beschwerden wegen Rechtsverweigerung, deren Entgegennahme im Deutschen Reich Sache des Bundesrats ist. Ausgenommen von der Kompetenz des Bundesgerichts sind jedoch diejenigen staatsrechtlichen Streitigkeiten, bei deren Entscheidung mehr politische und Zweckmäßigkeitserwägungen als rechtliche Gründe den Ausschlag geben: die sogen. Administrativstreitigkeiten,[2]) deren Beurteilung demgemäß auch den politischen Organen, dem Bundesrat bezw. der Bundesversammlung belassen wurde. Die Zuständigkeit des Bundesgerichts ist ferner gegeben in Heimatlosenstreitigkeiten und Bürgerrechtsstreitigkeiten zwischen Gemeinden verschiedener Kantone (OG. Art. 49) sowie für die in Art. 180 OG. aufgezählten öffentlichrechtlichen Streitfälle. Endlich ist das Bundesgericht berufen, auf Verlangen des einen oder andern Teiles in Steuerstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen Entscheidungen zu fällen (OG. Art. 179) und Beschwerden gegen das Verfahren und die Entscheidungen eidgenössischer Behörden zu bescheiden.

Als letzte Kompetenz des Bundesgerichts sei erwähnt seine Tätigkeit als Disziplinargericht. Es steht ihm gegenüber den von ihm gewählten Beamten und Angestellten die gleiche Disziplinargewalt zu, wie sie der Bundesrat mit Bezug auf die von ihm ernannten Beamten und Angestellten besitzt (OG. Art. 9; Art. 39 des Verantwortlichkeitsgesetzes).

---

[1]) Im Gegensatz zu den auswärtigen Regierungen, welche diesbezügliche Beschwerden an den Bundesrat zu richten haben (Burckhardt S. 864).

[2]) vgl. oben S. 35.

Eine Ausnahme von der Zentralisierung der selbständigen eidgenössischen Rechtsprechung im Bundesgericht bilden nur die auch in der Schweiz gesondert organisierten Militärgerichte. Das Militärkassationsgericht entscheidet über Kassationsbegehren gegen Urteile der Divisionsgerichte (MilStGO. v. 28. 6. 1889 Art. 119),[1]) während das außerordentliche Militärgericht in erster und letzter Instanz gegen die obersten Offiziere in der Armee erkennt (MilStGO. Art. 26).

Ein „Disziplinargericht" ergänzt die Reihe der obersten Militärgerichte des Bundes (MilStGO. Art. 23).

---

[1]) Im Gegensatz zu den unteren Militärgerichten im Deutschen Reich sind auch die Divisionsgerichte Gerichte des Bundes.

Robert Noske, Borna-Leipzig, Großbetrieb für Dissertationsdruck.